Rapport final de la
Commission d'examen
sur la fiscalité québécoise

SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC

VOLUME 1

Une réforme de
la fiscalité québécoise

Québec

Rapport final de la
Commission d'examen
sur la fiscalité québécoise

Mars 2015

SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC

VOLUME 1

Une réforme de
la fiscalité québécoise

Commission
d'examen
sur la fiscalité
Québec

Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC
Volume 1 – Une réforme de la fiscalité québécoise

Dépôt légal – Mars 2015
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-551-25551-1 (Imprimé)
ISBN 978-2-550-72339-4 (PDF)
© Gouvernement du Québec, 2015

LETTRE DE TRANSMISSION DE LA COMMISSION

Québec, le 6 février 2015

Monsieur Carlos Leitão
Ministre des Finances
12, rue Saint-Louis, 1er étage
Québec (Québec) G1R 5L3

Monsieur le Ministre,

C'est avec une grande fierté que je vous transmets, au nom des commissaires de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, le rapport issu de nos travaux. Il s'agit d'un rapport unanime, issu du travail collectif de tous les commissaires, et proposant une réforme majeure de la fiscalité du Québec.

Pour réaliser le mandat que le gouvernement nous avait confié, nous avons défini et mis en œuvre une démarche de travail à la fois exigeante et stratégique.

Cette démarche comprenait un appel à plusieurs experts québécois, canadiens et étrangers, auxquels la commission a commandé des études visant à approfondir les différents points que nous considérions comme essentiels.

La démarche de travail que nous avons choisie incluait également de larges consultations publiques, grâce auxquelles la commission a pu prendre connaissance des avis et des propositions des personnes et des groupes ayant souhaité prendre part à cette grande réflexion.

Le rapport qui vous est transmis est ainsi le résultat du travail d'une équipe de commissaires chevronnés, mais également le fruit des analyses de citoyens et d'organisations reflétant le Québec dans toute sa richesse et sa diversité.

Se tourner vers l'avenir

Nous avons choisi d'intituler notre rapport « Se tourner vers l'avenir du Québec ». La réforme que nous proposons comprend en effet de multiples facettes ayant toutes en commun de se tourner vers l'avenir du Québec.

La réforme proposée part d'un constat de base : la marge de manœuvre à la disposition du gouvernement pour réformer la fiscalité est limitée, en raison du poids élevé des différents impôts. Dès le départ, nous avons donc retenu une balise exigeante, soit la définition d'une réforme de la fiscalité qui soit neutre sur le plan des recettes fiscales prélevées.

C'est dans ce cadre que nous proposons au gouvernement une réforme de la fiscalité favorisant la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie des Québécois grâce à une réduction des impôts les plus dommageables pour la croissance, compensée par une révision des dépenses fiscales et un nouveau dosage des modes d'imposition.

Le réaménagement des modes d'imposition que nous proposons aurait un impact direct sur la croissance économique et le niveau de vie. Il bénéficierait à l'ensemble des contribuables et particulièrement aux contribuables appartenant à la classe moyenne, la commission ayant pris soin en même temps de protéger les plus démunis.

Nous proposons également de nombreuses améliorations fiscales, visant à corriger des anomalies ou à répondre à des enjeux précis. Notre réforme est ouverte sur un avenir plus lointain, avec des suggestions qui devraient nourrir les réflexions futures.

Une réforme pour tous

Plusieurs principes nous ont guidés.

Nous avons voulu définir une réforme de la fiscalité équitable, pour les particuliers comme pour les entreprises. Il était important pour nous de proposer un régime fiscal plus simple, plus transparent et plus cohérent, relevant des enjeux préoccupants tels que ceux de la concurrence fiscale ou de l'érosion de l'assiette fiscale.

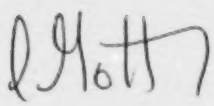
La réforme que nous proposons est modulée dans le temps. Elle comporte des initiatives s'inscrivant à court, à moyen et à long terme.

Les recommandations que nous formulons s'adressent toutes au gouvernement du Québec, mais plusieurs d'entre elles appellent également à un dialogue avec le gouvernement fédéral et les autres juridictions canadiennes.

Cette réforme est destinée avant tout à l'ensemble des citoyens, dont le bien-être et la prospérité ont été au centre de nos réflexions.

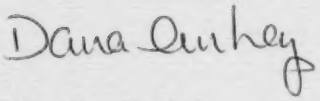
En vous remerciant de la confiance dont vous nous avez fait bénéficier, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise,

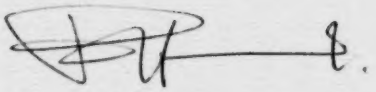


Luc Godbout

Les membres de la commission,

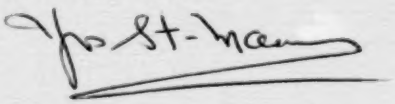


Dana Ades-Landy

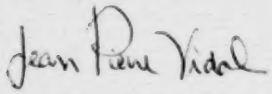


Pierre-Carl Michaud

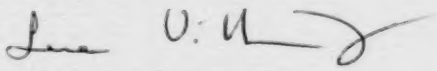
Danièle Milette



Yves St-Maurice



Jean-Pierre Vidal



Luc Villeneuve

Carole Vincent

REMERCIEMENTS

À titre de président de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, je tiens à souligner l'importante contribution de toutes celles et de tous ceux qui ont appuyé la commission tout au long de la réalisation de ses travaux. Sans eux, le présent rapport ne pourrait exister.

Mener à bon terme un projet de cette envergure en huit mois seulement a nécessité l'élaboration d'un plan de travail, lequel devait s'appuyer sur des savoir-faire externes, sur des consultations publiques et sur une équipe compétente et totalement dédiée.

En premier lieu, je tiens à remercier M. Carlos Leitão, ministre des Finances, pour la confiance qu'il nous a témoignée en nous confiant ce mandat stimulant et important pour tous les Québécois.

❑ Le secrétariat de la commission

Le secrétariat de la Commission a joué un rôle central dans le bon déroulement de nos travaux.

À titre de secrétaire de la Commission, M. Éric Ducharme a apporté une contribution de premier plan, tant par ses compétences en matière d'intervention de l'État au moyen de la politique fiscale que par son dévouement.

Pour sa part, M. Luc Castonguay, secrétaire adjoint, a coordonné avec brio les analyses spécifiques, dont celles des mémoires reçus et des diverses études effectuées par ministère des Finances du Québec.

M^{me} Jennifer Dorval complétait le secrétariat de la commission en assumant, avec un grand professionnalisme, la planification des activités en plus des aspects logistiques liés à l'organisation matérielle de nos travaux.

❑ Le ministère des Finances

La compétence du personnel du ministère des Finances doit être une fois de plus soulignée. L'appui continu du ministère des Finances a permis à la commission de mener à bien les différentes facettes de ses travaux d'analyse. Je remercie sincèrement M. Luc Monty, sous-ministre des Finances, du soutien ainsi apporté.

Une mention spéciale va aux sous-ministres adjoints, M. David Bahan aux politiques fiscales aux entreprises et développement économique, M. Simon Bergeron à la politique budgétaire, M. Pierre Côté aux politiques aux particuliers, aux relations fédérales-provinciales et à l'économique, M. Marc Grandisson au droit fiscal et aux politiques locales et autochtones, ainsi qu'à toutes leurs équipes.

❑ Les consultations publiques

Je tiens à saluer les citoyens et les organismes qui ont alimenté nos travaux sous différentes formes – mémoires, commentaires et échanges. Les idées ainsi recueillies ont été essentielles pour bien cerner les enjeux et les attentes entourant un dossier aussi vaste et complexe que la fiscalité.

Dans le cadre de ses consultations publiques, la commission a pu compter sur le savoir-faire de l'Institut du Nouveau Monde. À ce titre, je tiens à remercier M. Michel Venne et son équipe de l'Institut du Nouveau Monde pour leur excellent travail dans l'organisation et l'animation des Forums citoyens, dans sept régions du Québec.

Les 198 mémoires reçus témoignent de l'importance des audiences publiques. Je remercie chacun des groupes, organismes et citoyens qui ont pris la peine d'exprimer leurs enjeux et leurs points de vue. Soyez assurés que ces mémoires ont éclairé et alimenté les réflexions de la commission.

❑ La direction des communications du ministère des Finances

Tant dans le cadre de ses consultations publiques, que pour l'ensemble de ses travaux, la commission a été soutenue par le personnel de la direction des communications du ministère des Finances.

L'assistance technique et logistique de l'équipe de M^{me} Nathalie Foster a permis à la commission de se concentrer pleinement sur le cœur de son mandat.

❑ Les études externes

Au cours de ses travaux, la commission a estimé important d'approfondir certains sujets. Elle a pu s'appuyer sur les travaux d'experts québécois, canadiens et étrangers. La commission se considère privilégiée d'avoir pu bénéficier d'autant de savoir-faire.

Un merci particulier aux chercheurs indépendants, MM. Stéphane Buydens, Alain Charlet, Bev Dahlby, Ergete Ferede, Jonathan Rhys Kesselman et Jean-François Wen.

Un merci également aux organismes dont les membres ont contribué à nos travaux, soit l'Agora fiscalité, le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, la Chaire de gestion du secteur de l'énergie, la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, la Chaire de recherche Industrielle Alliance sur les enjeux économiques des changements démographiques, le Département des finances publiques du FMI, E&B Data, le Groupe de recherche appliquée en macroécologie, l'Institut du Québec, KPMG et Raymond Chabot Grant Thornton.

❑ La rédaction du rapport

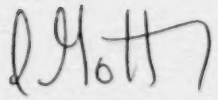
La rédaction du rapport et des documents de la commission était placée sous la responsabilité de MM. Jean-Pierre Pellegrin et Alexandre Simard, du ministère du Conseil exécutif, secondés par M^{mes} Claude Bertrand et Anne-Marie Dubocage.

Je leur lève mon chapeau pour avoir su traduire si justement les idées des commissaires, et pour leur grande capacité à transformer le tout en ce volumineux document.

❑ Les commissaires

En terminant, je tiens à remercier mes collègues commissaires, qui m'ont épaulé au cours des derniers mois.

Leur savoir-faire, leurs connaissances et leur talent ont été des plus précieux. Ils ont garanti, tout au long du mandat, les assises les plus solides à cette démarche d'envergure.



Luc Godbout

Président, Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

TABLE DES MATIÈRES

Lettre de transmission de la commission I

Remerciements V

Introduction 1

PREMIÈRE PARTIE : LES ENJEUX, LES PRINCIPES ET LES OBJECTIFS 13

1. Les enjeux identifiés 15
2. Les principes adoptés 21
3. Les objectifs retenus 25

DEUXIÈME PARTIE : LA RÉFORME CORRESPONDANT AUX OBJECTIFS RETENUS 31

1. Favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie 33
   - 1.1 Une action à court terme : la diminution des impôts sur le revenu, une révision des dépenses fiscales et un nouveau dosage des modes d'imposition 37
     - La réforme proposée 38
     - L'implantation de la réforme proposée : l'imposition des particuliers 52
     - L'implantation de la réforme proposée: l'imposition des sociétés 71
   - 1.2 Une perspective à moyen terme : une révision de l'imposition des gains en capital 90
   - 1.3 Une réflexion à long terme : l'examen d'un système d'imposition à deux volets 95
2. Stimuler les investissements des entreprises 99
   - 2.1 La révision de certaines mesures fiscales 101
   - 2.2 Un recours plus efficace aux fonds fiscalisés 111
   - 2.3 Un transfert d'entreprises plus facile entre personnes ayant un lien de dépendance 117
   - 2.4 Un régime harmonisé pour les options d'achat d'actions accordées aux employés pour les grandes entreprises 124
3. Inciter au travail 129
   - 3.1 Le soutien et la valorisation de l'effort de travail avec le « bouclier fiscal » : la problématique des taux marginaux implicites d'imposition élevés 130
   - 3.2 Le maintien ou le retour sur le marché du travail : une prime aux travailleurs d'expérience 132
   - 3.3 Encourager le maintien ou le retour sur le marché du travail : une bonification de la prime au travail et une modification au crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants 138
   - 3.4 La mesure fédérale de fractionnement du revenu familial 142

4. Encourager l'épargne personnelle 143
4.1 Une meilleure utilisation des outils fiscaux actuels à l'égard de l'épargne 144
4.2 La poursuite de l'appui apporté aux fonds fiscalisés 149
4.3 Le remplacement de l'exonération cumulative des gains en capital par une contribution additionnelle au REER 150
5. S'inscrire dans la logique du développement durable 153
5.1 L'augmentation du droit d'immatriculation additionnel exigé sur les véhicules de luxe 154
5.2 L'augmentation de la taxe sur les carburants à l'égard de l'essence et du diesel 155
5.3 L'augmentation du prix du bloc patrimonial dans le cadre de la tarification d'Hydro-Québec et imposition d'une taxe à la surconsommation d'électricité dans le secteur domestique 157
5.4 Une meilleure intégration des principes d'écofiscalité 163
6. Percevoir tous les revenus fiscaux 165
6.1 La lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives 166
6.2 La perception de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu liés au commerce électronique 178
6.3 Un meilleur encadrement des dispositions concernant les fiducies 188
7. Adapter la fiscalité à une société en évolution 197
7.1 La tarification des services de garde à contribution réduite 198
7.2 La saine gestion des dépenses fiscales 202
8. Assurer la redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis 207
8.1 La bonification du crédit d'impôt pour la solidarité 208
8.2 L'amélioration de la gestion du crédit d'impôt pour la solidarité 210
8.3 Les autres propositions de la commission améliorant le soutien aux plus démunis 212

TROISIÈME PARTIE : UNE RÉFORME MODULÉE DANS LE TEMPS 213

1. Un resserrement immédiat des dépenses fiscales afin de respecter les cibles fixées au budget 2014-2015 215
1.1 Le rapport intérimaire 215
1.2 La prise en compte du rapport intérimaire de la commission par le gouvernement dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec* 217
2. Une refonte de la fiscalité à court, à moyen et à long terme 219
2.1 À court terme 219
2.2 À moyen et à long terme 220

QUATRIÈME PARTIE : UNE ESTIMATION DES EFFETS ESCOMPTÉS 221

1. Une estimation des effets de la réforme pour les particuliers 223

1.1 Une estimation des effets de la réforme pour les familles 225

1.2 Une estimation des effets de la réforme pour les personnes vivant seules 234

1.3 Une estimation des effets de la réforme pour les couples sans enfants 235

1.4 Une estimation des effets de la réforme pour les aînés 236

2. Une estimation des effets de la réforme pour les sociétés 239

Conclusion 249

Liste des recommandations 251

ANNEXE 1 : LA COMMISSION D'EXAMEN SUR LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE..... 277

ANNEXE 2 : LES CONSULTATIONS PUBLIQUES DE LA COMMISSION..... 279

1. Les Forums citoyens 279

2. Liste des intervenants rencontrés lors des audiences publiques 281

3. Liste des intervenants ayant déposés un mémoire 285

ANNEXE 3 : LES ÉTUDES ET RAPPORT EN APPUI AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION 293

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Augmentation de l'emploi résultant de la réforme proposée par la commission	49
GRAPHIQUE 2	Taux marginal d'imposition (Québec seulement) selon le barème d'imposition proposé et le barème actuel, en fonction du revenu imposable annuel – 2015	58
GRAPHIQUE 3	Taux d'imposition sur le revenu des sociétés	72
GRAPHIQUE 4	Taux marginal d'imposition sur le revenu d'une PME, sauf pour le secteur manufacturier – 2015	76
GRAPHIQUE 5	Taux marginal d'imposition sur le revenu d'une PME, secteur manufacturier – 2015	77
GRAPHIQUE 6	Illustration de l'aide fiscale offerte par la prime aux travailleurs d'expérience pour une personne seule admissible âgée de 60 ans et plus – 2015	133
GRAPHIQUE 7	Structure du tarif domestique d'électricité – Avec taxe de 10 % à la surconsommation	160
GRAPHIQUE 8	Récupération fiscale par Revenu Québec	167
GRAPHIQUE 9	Écart de fardeau fiscal – Total des sociétés, 2014	245
GRAPHIQUE 10	Taux effectifs marginaux d'imposition sur le capital (TEMI) prenant en compte les recommandations de la commission	247

Liste des tableaux

TABLEAU 1 Gain à long terme en PIB réel par dollar de baisse du fardeau fiscal 44

TABLEAU 2 Impacts économiques de la réforme proposée par la commission – Estimations à partir du modèle d'équilibre général du ministère des Finances 48

TABLEAU 3 Modifications au dosage de l'imposition des particuliers – Sommaire 53

TABLEAU 4 Nouveau barème d'imposition des particuliers proposé 57

TABLEAU 5 Modifications au dosage de l'imposition des sociétés – Sommaire 71

TABLEAU 6 Impôt à payer dans la situation actuelle et dans la situation proposée, sauf pour le secteur manufacturier – 2015 78

TABLEAU 7 Impôt à payer dans la situation actuelle et dans la situation proposée, secteur manufacturier – 2015 79

TABLEAU 8 Comparaison du rendement des avantages fiscaux d'un achat d'actions des fonds fiscalisés 114

TABLEAU 9 Investissements directs étrangers du Canada 172

TABLEAU 10 Économies et revenus additionnels dégagés par les mesures proposées par la commission lors de son rapport intérimaire 216

TABLEAU 11 Impact financier des mesures fiscales pour rétablir l'équilibre budgétaire du *Point sur la situation économique et financière du Québec* du 2 décembre 2014 découlant des recommandations du rapport intérimaire de la commission 217

TABLEAU 12 Variation du revenu disponible pour un couple ayant un enfant de 3 ans et deux revenus égaux – sans tenir compte des modifications proposées au tarif des services de garde à contribution réduite 226

TABLEAU 13 Variation du revenu disponible pour un couple ayant un enfant de 3 ans et deux revenus égaux – en tenant compte des modifications proposées au tarif des services de garde à contribution réduite 227

TABLEAU 14 Variation du revenu disponible pour un couple ayant deux enfants (3 ans et 4 ans) et deux revenus égaux – sans tenir compte des modifications proposées au tarif des services de garde à contribution réduite 228

TABLEAU 15 Variation du revenu disponible pour un couple ayant deux enfants (3 ans et 4 ans) et deux revenus égaux – en tenant compte des modifications proposées au tarif des services de garde à contribution réduite 229

TABLEAU 16 Variation du revenu disponible pour un couple ayant deux enfants (7 ans et 9 ans) et deux revenus égaux 230

TABLEAU 17 Variation du revenu disponible pour une famille monoparentale ayant un enfant de 3 ans – sans tenir compte des modifications proposées au tarif des services de garde à contribution réduite 231

TABLEAU 18 Variation du revenu disponible pour une famille monoparentale ayant un enfant de 3 ans – en tenant compte des modifications proposées au tarif des services de garde à contribution réduite 232

TABLEAU 19 Variation du revenu disponible pour une famille monoparentale ayant un enfant de 7 ans 233

TABLEAU 20 Variation du revenu disponible pour une personne vivant seule 234

TABLEAU 21 Variation du revenu disponible pour un couple sans enfants 235

TABLEAU 22 Variation du revenu disponible pour un couple formé de deux personnes âgées de 60 ans avec deux revenus de travail égaux 236
TABLEAU 23 Variation du revenu disponible pour un couple formé de deux personnes âgées de 65 ans avec deux revenus de travail égaux 237
TABLEAU 24 Variation du revenu disponible pour un couple formé de deux personnes âgées de 65 ans avec un seul revenu de pension 238
TABLEAU 25 Illustration des effets des recommandations de la commission pour une grande société imposable du secteur de la transformation 240
TABLEAU 26 Illustration des effets des recommandations de la commission pour une société non imposable du secteur de la transformation 241
TABLEAU 27 Illustration des effets des recommandations de la commission pour une petite société du secteur des services ayant plus de cinq employés 242
TABLEAU 28 Illustration des effets des recommandations de la commission pour professionnel exerçant par l'intermédiaire d'une société 243
TABLEAU 29 Taux effectif marginal d'imposition sur le capital au Québec par secteur 247

INTRODUCTION

Le gouvernement a procédé à la création de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise en juin 2014[1].

La commission était présidée par M. Luc Godbout, directeur du Département de fiscalité de l'Université de Sherbrooke.

Elle était également composée de :

— M[me] Dana Ades-Landy, vice-présidente, Banque Scotia;

— M. Pierre-Carl Michaud, professeur agrégé, Département des sciences économiques, Université du Québec à Montréal;

— M[me] Danièle Milette, fiscaliste;

— M. Yves St-Maurice, économiste;

— M. Jean-Pierre Vidal, CPA, CA, professeur agrégé en fiscalité, HEC Montréal;

— M. Luc Villeneuve, FCPA, FCA, président, Deloitte – Québec;

— M[me] Carole Vincent, économiste, consultante et chercheuse en études économiques.

Au terme de huit mois de travaux, la commission dépose son rapport final, comprenant un sommaire et six volumes.

❑ Le volume 1

Le présent volume, le volume 1, intitulé **Une réforme de la fiscalité québécoise**, présente le contenu même de la réforme proposée.

Ce premier volume est articulé en quatre parties :

— Dans la première partie, la commission explique **les enjeux, les principes et les objectifs** l'ayant guidée dans ses réflexions.

— La deuxième partie est consacrée à la réforme proposée, **la réforme correspondant aux objectifs retenus**.

— La troisième partie aborde **une modulation dans le temps** de la réforme proposée.

— Enfin, dans la quatrième partie, la commission présente **une estimation des effets escomptés**.

---

[1] La mise en place d'une commission chargée d'analyser la fiscalité québécoise et d'en proposer la réforme a été annoncée dans le discours d'ouverture du premier ministre lors du début de la 41[e] législature, puis confirmée dans le budget 2014-2015. Le décret du 11 juin 2014 a créé officiellement la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise et en a précisé le mandat.

❑ Le mandat confié à la commission

Avant d'aborder le contenu de la réforme, la commission souhaite revenir sur le mandat confié par le gouvernement, sur la lecture qu'elle en a fait, et sur la démarche qu'elle a retenue pour y donner suite.

Le gouvernement a défini le mandat confié à la commission dans les termes suivants :

— examiner l'ensemble des mesures fiscales eu égard à leur pertinence et leur efficacité dans le but d'identifier des mesures permettant de réduire l'ensemble des dépenses fiscales afin de respecter les cibles fixées au budget 2014-2015;

— effectuer un examen sur la fiscalité du Québec afin d'accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal tout en assurant le financement des services publics;

— comparer les tendances mondiales en matière de fiscalité notamment à l'égard de ce que font nos voisins géographiques tels que les États-Unis et les autres provinces canadiennes;

— examiner la possibilité de revoir l'équilibre entre les différents modes de taxation;

— réviser, avec une attention particulière, le régime fiscal des entreprises afin de proposer des pistes qui permettront de mieux soutenir la croissance économique;

— analyser le régime fiscal des particuliers afin notamment d'encourager davantage le travail et l'épargne et d'optimiser la tarification des services, tout en assurant une redistribution équitable de la richesse collective par le maintien d'un soutien adéquat pour les plus démunis;

— évaluer la possibilité de fiscaliser certaines tarifications afin de tenir compte de la capacité de payer des utilisateurs de services publics, tout en tenant compte des impacts sur les taux marginaux implicites de taxation.

Chronologiquement, la commission a répondu au premier élément de son mandat, soit l'identification des mesures permettant de respecter les cibles budgétaires fixées[2], dans un rapport intérimaire présenté au gouvernement le 31 octobre 2014[3].

La commission couvre maintenant l'ensemble des éléments de son mandat dans le présent rapport final.

---

2 Les mesures devaient permettre au gouvernement de réaliser des économies de 150 millions de dollars en 2014-2015 et de 650 millions de dollars par année à compter de 2015-2016.

3 On trouvera le texte intégral du rapport intérimaire dans le volume 4 du présent rapport.

❑ La lecture du mandat

À partir des différentes demandes formulées par le gouvernement, il était essentiel pour la commission de bien camper son mandat dès le départ, et de garder en tête un certain nombre de priorités tout au long des travaux.

■ Deux axes différents

La commission devait réfléchir à une réforme de la fiscalité devant rendre la fiscalité québécoise plus compétitive, plus efficace et plus équitable. Les buts poursuivis étaient de mieux inciter au travail, de mieux encourager l'épargne, de mieux stimuler l'investissement ainsi que de mieux favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie.

En même temps, la commission devait contribuer par ses travaux au retour à l'équilibre budgétaire, en identifiant des resserrements immédiats des dépenses fiscales, afin de respecter les cibles fixées dans le budget 2014-2015.

Étant donné le calendrier imposé, par ailleurs, par le gouvernement, le défi était de répondre à cette deuxième priorité dès le mois d'octobre, alors que la vision de la réforme ne pouvait être précisée que plus tard, soit au dépôt du présent rapport final.

À partir du mandat qui lui a été confié, la commission vise ainsi des initiatives fiscales s'inscrivant dans deux axes différents. Il y a bien sûr une exigence de cohérence entre les initiatives proposées à chacun de ces deux axes.

- **Le premier axe**

Le premier axe retenu par la commission est celui d'une réforme de la fiscalité québécoise s'inscrivant à court, à moyen et à long terme à coût nul pour l'ensemble des contribuables[4] et neutre pour les finances publiques.

La réforme de la fiscalité québécoise est au cœur du mandat confié à la commission. Elle pourrait être mise en place graduellement, avec des propositions de court, de moyen et de long terme.

Cette réforme serait à coût nul pour les contribuables, c'est-à-dire pour les particuliers et pour les sociétés, chaque groupe pris séparément. La commission s'impose ainsi une balise exigeante, afin de tenir compte du niveau d'imposition actuel.

En raison de cette balise, la réforme de la fiscalité serait neutre pour les finances publiques. Il importe ainsi de souligner que la réforme fiscale visée par la commission n'a pas pour but de dégager de nouveaux revenus pour l'État.

Une réforme neutre pour les finances publiques signifie que la réforme n'a pas pour objectif de modifier le poids combiné de la fiscalité et de la tarification dans l'économie. Ainsi, les modifications proposées doivent s'autofinancer, sans alourdir ni alléger la fiscalité globale.

— Les pertes de recettes pour l'État découlant des propositions seraient compensées par d'autres mesures permettant d'accroître les revenus de l'État d'un montant équivalent.

— Inversement, les recettes additionnelles découlant de l'abolition ou du resserrement de certaines mesures fiscales serviraient à réduire d'autres revenus de l'État d'un montant équivalent.

- **Le deuxième axe**

Le deuxième axe dicté par le mandat du gouvernement est celui d'un resserrement immédiat des dépenses fiscales.

Parallèlement à la définition d'une réforme de la fiscalité, la commission a eu le mandat d'identifier des resserrements immédiats, contribuant à atteindre l'équilibre budgétaire selon les cibles fixées dans le budget 2014-2015.

Des resserrements ont été proposés au gouvernement dans le rapport intérimaire, déposé le 31 octobre 2014.

[4] On entend par contribuables tant les particuliers que les sociétés.

L'univers couvert

Le mandat confié par le gouvernement comprend un certain nombre de balises, définissant l'univers couvert par les travaux.

L'univers ainsi déterminé prend l'angle du fardeau fiscal supporté par le contribuable québécois – particulier comme société[5].

La réforme proposée a été bâtie à partir du régime fiscal s'appliquant aux contribuables du Québec au moment du dépôt du rapport.

Les prélèvements fiscaux analysés

La commission était chargée d'examiner l'ensemble du régime fiscal québécois, soit l'ensemble des dispositions mises en place par les lois fiscales, y compris les dépenses fiscales.

En ce qui concerne les prélèvements fiscaux, la commission a exclu de son analyse les droits miniers, notamment pour ne pas remettre en cause la stabilité du régime minier ayant fait l'objet de plusieurs révisions au cours des dernières années.

La commission n'a pas non plus étudié la question des droits liés aux hydrocarbures – pétrole et gaz – puisque de nombreuses étapes doivent encore être franchies au Québec avant de pouvoir statuer sur les conditions d'exploitation de ces ressources.

La tarification des services publics

La commission a constaté que le mandat qui lui a été confié impliquait qu'elle aborde également les questions liées à la tarification des services publics.

La commission a été invitée à réfléchir aux options envisageables en matière de financement des services publics, en analysant notamment les interrelations entre la fiscalité et la tarification. Elle a dû également tenir compte dans son analyse des répercussions de la tarification sur certains groupes cibles – tels que les plus démunis.

La commission a considéré que ses travaux devaient faire référence à certains tarifs appliqués par les sociétés d'État, en raison notamment de la possibilité d'utiliser ces tarifs pour financer les services publics.

Cependant, la commission a choisi de ne pas aborder le dossier de la tarification liée à l'utilisation des services de santé, et cela pour plusieurs raisons.

— Il s'agit d'un dossier extrêmement complexe, soulevant des questions situées en dehors du champ des analyses fiscales.

— Les options possibles en matière de tarification de l'utilisation des services de santé se heurtent aux dispositions de la Loi canadienne sur la santé.

— Cette question soulève ainsi des enjeux liés aux relations intergouvernementales, dépassant le mandat confié par le gouvernement.

---

[5] Dans son rapport, la commission a utilisé le terme « société » pour les contribuables considérés comme des sociétés sur le plan juridique et fiscal – soit les contribuables formant une entité incorporée. Le terme « entreprise » a été employé lorsque l'on faisait référence à une organisation exerçant une activité économique, sans avoir forcément le statut juridique et fiscal de société.

La commission a également décidé de ne pas analyser la question de la tarification de l'éducation supérieure, bien que le financement de l'enseignement supérieur constitue un défi majeur.

— La question de la tarification de l'enseignement supérieur a fait l'objet d'un débat important au cours des dernières années.

— Des orientations ont été définies par le gouvernement, et la commission a jugé qu'il n'était pas utile de rouvrir le sujet.

- **Les cotisations sociales**

La commission a tenu compte du poids des cotisations sociales versées aux régimes publics dans son analyse de la situation fiscale des particuliers et des entreprises.

Il n'était cependant pas dans son mandat d'analyser la pertinence ou le niveau des prestations fournies par les régimes que financent ces cotisations. Par conséquent, la commission n'a pas analysé l'adéquation entre ces prestations et les cotisations perçues pour les financer.

- **L'ensemble des prélèvements perçus sur le territoire québécois**

La réforme proposée s'inscrit dans l'ensemble des prélèvements perçus sur le territoire québécois, non seulement par le gouvernement du Québec, mais également par le gouvernement fédéral, par les municipalités et par les différents organismes publics.

Il était essentiel de tenir compte de cette réalité dans l'évaluation du poids de la fiscalité et dans les recommandations concernant les réformes à y apporter. Lorsque nécessaire, la commission a donc souligné le besoin d'impliquer le gouvernement fédéral dans la mise en œuvre de certaines de ses recommandations.

Par ailleurs, l'existence de règles fiscales définies concurremment par deux gouvernements soulève la question de l'harmonisation. L'harmonisation a pour but de soumettre un contribuable à des règles fiscales québécoises et fédérales identiques ou analogues, afin de simplifier ses obligations. La commission a examiné la question de l'harmonisation, lorsqu'elle a formulé ses recommandations.

La commission a pris en compte la fiscalité municipale dans son analyse, notamment dans son évaluation du poids global de la fiscalité, sans entrer dans les questions de répartition entre le gouvernement du Québec et les municipalités. En particulier, la commission a estimé qu'il n'était pas dans son mandat d'aborder les ententes fiscales et financières entre le gouvernement du Québec et les municipalités.

- **Les interactions entre la fiscalité québécoise et celles des autres provinces**

Il existe de nombreuses interactions entre la fiscalité québécoise et celle des autres provinces, en raison de l'appartenance à un espace économique commun.

Pour cette raison, certaines des recommandations de la commission devraient être discutées par le Québec avec d'autres gouvernements provinciaux.

- **La perception des revenus**

La commission a abordé les modalités de perception des revenus fiscaux telles que mises en place par Revenu Québec.

Par contre, la commission n'a pas abordé l'efficacité et l'efficience de l'agence en tant qu'organisme gouvernemental, considérant que cette question ne faisait pas partie de son mandat.

- **Les transferts fédéraux**

La commission a exclu de son analyse les transferts fédéraux, sauf pour ce qui est de certaines interactions existant entre ces transferts et les dispositions fiscales examinées. On fait notamment référence à l'abattement du Québec dans le régime d'impôt sur le revenu des particuliers.

C'est ainsi que la question du déséquilibre fiscal n'a pas été abordée par la commission.

■ La commission et la révision des programmes

La commission souhaite préciser qu'elle n'a pas été mise en place pour constituer une façon d'échapper à la révision des programmes.

Le gouvernement s'est engagé dans une réflexion collective globale concernant l'efficacité des programmes et le financement des services publics, dans le cadre de la Commission de révision permanente des programmes. Les travaux concernant la fiscalité ne doivent pas avoir pour effet d'éviter la révision des programmes, en misant par exemple sur un alourdissement du fardeau fiscal.

Le travail de ces deux commissions touche des univers distincts, soit l'univers fiscal et l'univers budgétaire. Ces univers sont parfois interdépendants. Lorsque nécessaire, la commission s'est donc assurée que des liens soient établis avec la Commission de révision permanente des programmes, afin d'établir une cohérence dans les réflexions engagées de part et d'autre.

■ Le niveau global de la fiscalité

Exception faite des resserrements prévus dans le premier volet de son mandat, la commission n'avait pas pour mandat de revoir le niveau global de la fiscalité – indépendamment des impacts qu'aurait un déplacement de la fiscalité vers la tarification. La commission devait plutôt revoir la manière d'imposer et de taxer, ainsi que les priorités retenues dans l'examen des dépenses fiscales.

Comme on l'a souligné précédemment, la commission devait ainsi définir une réforme fiscale neutre sur le plan des finances publiques, les modifications proposées devant s'autofinancer, sans alourdir ni alléger la fiscalité globale.

Un allègement global de la fiscalité ne pourra être envisagé qu'après la réalisation d'excédents budgétaires, et dans la mesure où l'équilibre budgétaire ainsi atteint sera considéré comme solide et durable. Une fois l'équilibre budgétaire rétabli, le gouvernement s'est engagé à consacrer la moitié des surplus disponibles à la réduction du fardeau fiscal.

La commission n'a pas reçu le mandat d'identifier à quelles fins seraient affectés d'éventuels surplus. Elle est cependant d'avis qu'au cas où le gouvernement dégagerait de tels surplus et qu'il voulait en partie les utiliser pour baisser le poids des impôts, ces réductions devraient aller dans le même sens que la réforme fiscale proposée.

❑ La démarche retenue

À partir du mandat qui lui a été confié, la commission s'est appuyée sur trois sources de réflexion :

— les mémoires, commentaires et suggestions déposés ou formulés lors de la consultation publique[6];

— les études externes demandées à des experts québécois, canadiens et étrangers sur des sujets que la commission souhaitait approfondir[7];

— les analyses et études effectuées à sa demande par le secrétariat de la commission et provenant pour l'essentiel du ministère des Finances du Québec.

■ Les consultations publiques

Les consultations publiques ont représenté un volet important des travaux de la commission.

En septembre 2014, trois fascicules ont été produits à la demande de la commission afin que les personnes et les groupes souhaitant prendre part aux consultations puissent s'y préparer. Ces fascicules visaient à rendre disponibles respectivement :

— un portrait général du régime fiscal du Québec;

— les principales informations pertinentes concernant la fiscalité des particuliers au Québec;

— les principales informations également pertinentes concernant la fiscalité des sociétés au Québec.

En présentant un ensemble d'informations et de données, ces fascicules ont offert un éclairage à la fois simple et complet du régime fiscal québécois, facilitant ainsi les réflexions des différents participants à la consultation publique.

Un appel de mémoires a été lancé par la commission en septembre 2014. La commission a reçu 198 mémoires, dont elle a pris connaissance.

La commission a invité près de la moitié des personnes, des groupes ou des organismes ayant déposé un mémoire à présenter leurs analyses et recommandations lors des séances publiques tenues à Montréal et à Québec.

La commission a mandaté l'Institut du Nouveau Monde pour l'organisation de forums citoyens, qui se sont déroulés du 29 septembre au 9 octobre 2014 dans sept régions du Québec. Quelque 225 citoyens y ont été entendus en présence de membres de la commission.

---

6 On trouvera à l'annexe 2 de ce volume la liste complète des mémoires déposés.

7 On trouvera à l'annexe 3 de ce volume la liste complète des études.

Les consultations publiques de la commission

Les consultations de la commission

Au total, 198 mémoires ont été reçus par la commission.

Des séances publiques ont été tenues à Montréal du 20 octobre au 23 octobre 2014, et à Québec du 28 octobre au 30 octobre 2014.

Un total de 82 personnes, groupes ou organismes ont été rencontrés durant ces séances.

Une demi-journée de séances privées a également été tenue à Montréal le 24 octobre 2014 au cours de laquelle six groupes ont été rencontrés, à leur demande[1].

Les forums citoyens organisés par l'Institut du Nouveau Monde

Des forums citoyens ont été organisés dans sept villes à travers le Québec entre le 29 septembre et le 9 octobre 2014, soit Lévis, Sherbrooke, Montréal, Gatineau, Rouyn-Noranda, Saguenay et Rimouski.

Au total, les forums citoyens ont permis à 225 participants de s'exprimer.

Le contenu des discussions et des propositions

Le volume 6 du présent rapport est exclusivement consacré aux consultations publiques de la commission. On y trouvera un rapport de l'Institut du Nouveau Monde rendant compte à la commission des échanges tenus lors des forums citoyens ainsi que l'ensemble des mémoires reçus.

1 Une version publique des mémoires présentés à cette occasion est reproduite dans le volume 6 du présent rapport recensant l'ensemble des mémoires reçus.

❑ L'annonce du plan des rapports

Au terme de ses travaux, la commission dépose au gouvernement son rapport final, « Se tourner vers l'avenir du Québec », comprenant un sommaire et six volumes.

Le sommaire, intitulé ***La réforme en bref***, identifie les points forts de la réforme fiscale proposée au gouvernement.

Le volume 1, ***Une réforme de la fiscalité québécoise***, présente le contenu même de la réforme proposée, en abordant successivement les enjeux, principes et objectifs ayant guidé la commission, les grandes caractéristiques de la réforme, sa modulation dans le temps et une estimation des effets escomptés.

Le volume 2, ***Une réforme touchant tous les modes d'imposition***[8], explique le détail des propositions par mode d'imposition.

Le volume 3, ***Un état de la situation***, présente l'analyse des principales caractéristiques de la fiscalité québécoise, sous différentes perspectives – cette analyse ayant conduit la commission à identifier la réforme proposée.

Le volume 4, ***Les documents transmis en cours de mandat***, comprenant le rapport intérimaire déposé le 31 octobre 2014 et l'analyse sur la tarification des services de garde à contribution réduite remise de manière préliminaire au ministre des Finances, à sa demande, le 18 novembre 2014.

Le volume 5, ***Les études en appui aux travaux de la commission***, regroupe les 17 études demandées par la commission à des experts et à des organismes.

Le volume 6, ***Les consultations publiques***, regroupe à la fois le rapport produit par l'Institut du Nouveau Monde rendant compte à la commission du contenu des échanges effectués dans le cadre des forums citoyens et l'ensemble des 198 mémoires reçus.

---

[8] Dans son rapport, la commission a retenu l'expression « modes d'imposition » plutôt que le terme « modes de taxation » utilisé dans l'énoncé du mandat.

PREMIÈRE PARTIE :
LES ENJEUX, LES PRINCIPES ET LES OBJECTIFS

Pour la commission, il était essentiel d'asseoir sa réflexion sur des bases solides.

La commission a donc réfléchi aux enjeux, aux principes et aux objectifs permettant de la guider dans l'élaboration d'une réforme de la fiscalité.

— Les enjeux découlent directement de la lecture faite par la commission du contexte économique, démographique, social et fiscal du Québec.

— La commission a adopté neuf principes s'inspirant directement des principes habituellement retenus dans l'évaluation des systèmes fiscaux, en les adaptant aux problématiques propres à la situation québécoise.

— La commission a ensuite retenu huit objectifs poursuivis avec la réforme de la fiscalité. Ces objectifs découlent du mandat confié à la commission par le gouvernement.

1. LES ENJEUX IDENTIFIÉS

À partir d'une analyse de l'environnement économique, démographique, social et fiscal du Québec, la commission a identifié quatre enjeux principaux devant être pris en compte dans la réforme de la fiscalité.

1.1 La croissance économique et l'augmentation du niveau de vie, dans un contexte de changements démographiques

Le premier enjeu – celui-là même évoqué par le gouvernement pour mettre en place la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise – concerne la croissance économique du Québec et son évolution à moyen et à long terme.

Dans le fascicule budgétaire rendu public en juin 2014[9], le gouvernement souligne le ralentissement de la croissance économique du Québec, ce ralentissement rejaillissant directement sur les revenus de l'État et sur le niveau de vie des Québécois.

— Pour la période 2000-2008, la croissance annuelle moyenne du PIB réel du Québec s'est établie à 2,1 %.

— Depuis 2011, la croissance économique n'a été en moyenne que de 1,5 % par an.

Cette croissance relativement faible s'explique à la fois par des facteurs conjoncturels – essentiellement la fragilité de l'économie mondiale – et par des facteurs structurels, soit les changements démographiques et une croissance potentielle faible chez les principaux partenaires économiques du Québec[10].

Pour ce qui est des changements démographiques, le vieillissement de la population entraînera une réduction du nombre de travailleurs potentiels au cours des prochaines années. Ainsi, selon les projections du ministère des Finances et du secteur privé, la croissance économique demeurera lente. En conséquence, la croissance du niveau de vie mesurée par le PIB par habitant sera également plus modeste que ce qui a été observé par le passé.

Ce premier enjeu signifie que l'on doit réfléchir aux moyens d'utiliser la fiscalité pour contrer l'impact des tendances affectant la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie.

---

9 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Budget 2014-2015 – Le défi des finances publiques du Québec*, [Fascicule], juin 2014.

10 Pour plus de détails, voir la quatrième partie du volume 3 du présent rapport.

1.2 Les finances publiques

Le Québec peine à retourner à l'équilibre budgétaire depuis la dernière crise. Depuis 2009, le Québec est aux prises avec des déficits budgétaires se répétant année après année. Le déficit de 2013-2014 a été de la même ampleur que le déficit observé en 2009-2010, au plus fort de la crise économique mondiale, et ce, bien que le gouvernement ait mis en place des mesures ayant conduit à augmenter ses revenus annuels de plus de 6 milliards de dollars.

Ce déficit budgétaire persistant se répercute sur l'endettement du Québec.

— Au 31 mars 2014, le ratio de la dette brute du Québec au PIB s'élevait à 54,3 %, comparativement à 45,0 % en Ontario et à 39,4 % en Nouvelle-Écosse.

— En 2013-2014, le gouvernement a consacré 10,6 milliards de dollars au service de la dette, ce qui représente 11,2 % de ses dépenses.

Le déficit persistant et l'endettement élevé limitent la capacité du gouvernement à financer les services publics. Le rétablissement de l'équilibre des finances publiques et le maintien de cet équilibre à long terme constituent ainsi une priorité pour le gouvernement.

Le mandat confié à la commission s'inscrit dans cette priorité. Il vise à identifier :

— des resserrements immédiats visant à contribuer au rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2015-2016 – ces resserrements sont l'objet du rapport intérimaire;

— des initiatives assurant une prospérité solide par une fiscalité favorable à la croissance économique, à l'incitation au travail, à l'épargne et à l'investissement – à court, à moyen et à long terme.

1.3 La compétitivité du régime fiscal et l'érosion de l'assiette fiscale

La compétitivité fiscale est de deux ordres :

— la compétitivité fiscale globale face aux autres juridictions;

— la compétitivité sectorielle dans les domaines où des entreprises québécoises sont en concurrence avec des entreprises d'autres juridictions.

L'analyse de la compétitivité fiscale conduit à deux constats :

— la fiscalité déjà élevée au Québec limite la marge de manœuvre disponible pour effectuer une réforme;

— cette marge de manœuvre est également limitée par certains éléments accroissant le phénomène d'érosion de l'assiette fiscale.

❑ Un élément des coûts, et donc de la décision d'investir

Sur le plan global comme sur le plan sectoriel, la fiscalité est un élément des coûts, et donc influence la décision d'investir. La charge fiscale que doit supporter l'entreprise modifie la rentabilité d'un projet ou d'un investissement. Toutes choses étant égales par ailleurs, lorsqu'elle compare différentes juridictions, une entreprise aura avantage à choisir la juridiction où la charge fiscale est la moins importante ou celle offrant les meilleurs incitatifs fiscaux.

La fiscalité n'est cependant pas le seul élément influençant les décisions économiques. Les coûts de la main-d'œuvre, des loyers et du transport sont aussi pris en compte dans la décision d'investir. D'autres considérations sont également importantes, par exemple la disponibilité de la main-d'œuvre et sa qualification, ainsi que la stabilité politique ou économique.

❑ Une fiscalité déjà élevée, limitant la marge de manœuvre disponible pour une réforme

Le poids de la fiscalité dans l'économie québécoise est significatif. Le rapport entre le volume des recettes fiscales et le PIB observé au Québec est plus élevé que dans la moyenne des pays du G7 et des pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)[11].

De plus, le Québec est bien présent dans tous les modes d'imposition. Les impôts sur le revenu des particuliers représentent 13,0 % du PIB québécois, soit l'une des proportions les plus élevées, par rapport aux pays de l'OCDE.

La fiscalité appliquée au Québec est plus lourde que celle appliquée par les principaux partenaires nord-américains du Québec pour l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, les taxes à la consommation, les taxes sur la masse salariale et les impôts sur le patrimoine. La tarification de l'électricité est le seul domaine important où les prélèvements effectués au Québec sont moins élevés que dans les juridictions voisines.

Ce phénomène limite singulièrement la marge de manœuvre disponible pour apporter des changements à la structure fiscale à coût nul, soit sans incidence sur les finances publiques.

---

[11] Pour plus de détails, voir la troisième partie du volume 3 du présent rapport.

❑ L'érosion de l'assiette fiscale

La marge de manœuvre dont le Québec dispose sur le plan fiscal est limitée de plus en plus par un autre phénomène, celui de l'érosion de l'assiette fiscale.

La commission identifie ici deux enjeux d'envergure.

■ Le commerce électronique

Le développement rapide des communications par Internet a rendu possible le commerce électronique, qui est en train de révolutionner les modes de transaction à travers le monde.

La croissance du commerce électronique soulève un enjeu majeur, celui de la perception des taxes et des impôts applicables à ces activités. Les autorités fiscales ont de grandes difficultés à appliquer les règles de taxation et d'imposition aux transactions commerciales réalisées de façon électronique, lorsque ces transactions ont été effectuées par un fournisseur situé hors du territoire contrôlé par ces autorités.

■ L'évasion fiscale et l'évitement fiscal

L'évasion fiscale et l'évitement fiscal[12] ne sont pas des phénomènes nouveaux. Certains contribuables ont toujours tenté d'échapper à leurs obligations fiscales par des comportements frauduleux ou en tirant parti de certaines lacunes des lois et des règlements applicables.

L'évasion fiscale et l'évitement fiscal ont pris une dimension nouvelle avec la mondialisation des échanges. S'appuyant sur les nouvelles technologies de l'information et des communications, la mondialisation des échanges conduit à une circulation accrue des capitaux. Les capitaux n'ont jamais été aussi mobiles, ce qui donne une ampleur nouvelle aux stratégies d'évasion fiscale et d'évitement fiscal des entreprises comme des particuliers.

[12] Pour la définition des concepts d'évasion fiscale et d'évitement fiscal, voir à la page 166.

1.4 L'atteinte de certains objectifs sociaux

La société québécoise aspire à une société plus juste. La fiscalité québécoise ne doit pas nuire à cette aspiration.

De façon plus proactive, la fiscalité est un outil essentiel à la disposition du gouvernement pour contribuer à construire une société plus juste. Deux objectifs sociaux sont particulièrement visés :

— la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;

— l'atteinte d'une plus grande égalité entre les femmes et les hommes.

❑ La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la commission appuie les actions posées par le gouvernement depuis plus d'une décennie.

En 2002, l'Assemblée nationale du Québec adoptait à l'unanimité la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Première juridiction en Amérique du Nord à adopter une telle loi, le Québec fait de la lutte contre la pauvreté une priorité gouvernementale.

L'objectif de la loi est de « faire reculer la pauvreté et l'exclusion sociale pour bâtir un Québec meilleur où personne n'est laissé de côté et où chaque Québécoise et chaque Québécois peuvent mener une vie digne et participer, selon leurs capacités, à la vie sociale et au progrès collectif[13] ».

La loi engage, entre autres, le gouvernement à mettre en place des plans d'action spécifiques et des structures institutionnelles pour en assurer le suivi.

Dans l'élaboration de ses recommandations, la commission reconnaît l'importance de poursuivre les efforts gouvernementaux en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

---

13 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *La volonté d'agir, la force de réussir – Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, [Énoncé de politique], juin 2002, p. 9.

❑ L'égalité entre les femmes et les hommes

Pour ce qui est de l'égalité entre les femmes et les hommes, la commission soutient les orientations du gouvernement en la matière.

En 2006, le gouvernement du Québec a mis sur pied une politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes intitulée *Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait.* Cette politique d'envergure associe tous les ministères et les organismes du gouvernement à la promotion de l'égalité entre les sexes dans différents milieux et à plusieurs égards.

Des plans d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes ont accompagné cette politique depuis son lancement en 2006.

Sept orientations importantes encadrent les actions du gouvernement pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Parmi celles-ci figure l'égalité économique entre les femmes et les hommes.

La promotion de l'égalité économique entre les femmes et les hommes est orientée vers :

— des actions favorisant la diversification et la valorisation des choix scolaires des filles et des femmes dans des métiers offrant de meilleures perspectives d'emploi;

— l'intégration et le maintien en emploi des femmes;

— l'égalité en emploi pour les femmes et la réduction des iniquités salariales;

— le soutien aux femmes entrepreneures;

— l'amélioration de la sécurité économique des femmes tout au long de leur vie.

Dans son analyse et dans l'élaboration de ses recommandations, la commission s'est préoccupée de l'égalité entre les femmes et les hommes, même si elle n'a pas réalisé systématiquement des analyses différenciées selon les sexes.

La commission reconnaît l'importance pour le gouvernement de continuer à soutenir l'égalité économique entre les femmes et les hommes dans l'élaboration de sa politique fiscale et, en particulier, l'accès des femmes au marché du travail et leur maintien en emploi.

2. LES PRINCIPES ADOPTÉS

La commission a appuyé le développement de ses propositions sur une série de principes.

Ces principes correspondent à des caractéristiques que le régime fiscal québécois devrait respecter. Ils traduisent des priorités que l'on doit avoir en tête, lors d'une réflexion sur le système fiscal et les réformes à y apporter.

Ces principes ne sont pas indépendants les uns des autres. Ils sont souvent complémentaires ou reliés entre eux.

L'application de ces principes peut nécessiter des arbitrages. Lors de leur mise en œuvre, plusieurs principes peuvent en effet s'opposer. Il faut prendre en compte cette réalité et évaluer l'application des principes dans leur ensemble.

La commission présente ici les neuf principes qu'elle a adoptés.

2.1 Une approche systémique

La fiscalité constitue un ensemble de dispositions appartenant à un système global, répondant à une logique et dans lequel jouent un grand nombre d'interrelations.

La définition des règles fiscales doit découler de façon cohérente des caractéristiques du système au sein duquel ces règles sont intégrées.

Le système fiscal doit être évalué comme un tout. L'évaluation de la fiscalité se fait à partir de l'ensemble du système et non de l'une ou l'autre des dispositions. Par exemple, pour la commission, une évaluation de la progressivité de la fiscalité nécessite une approche systémique.

2.2 L'équité

Pour plusieurs, l'équité représente le fondement d'une politique fiscale adéquate. Dans cette perspective, un système fiscal doit répartir équitablement la charge des impôts entre les contribuables.

L'équité est souvent analysée sous deux angles, soit l'angle de l'équité verticale et l'angle de l'équité horizontale.

❑ L'équité verticale

L'équité verticale signifie que le poids de la charge fiscale exigée d'un contribuable augmente avec sa capacité de payer.

L'équité verticale fonde le caractère progressif du système d'impôt. La progressivité prend sa source dans l'hypothèse que l'utilité marginale du revenu serait décroissante. Par la progressivité, on cherche à appliquer un sacrifice comparable aux contribuables à faible, à moyen et à haut revenu.

❑ L'équité horizontale

L'équité horizontale signifie que les contribuables que l'on juge être dans des situations de vie comparables doivent être soumis à des charges fiscales équivalentes.

❑ L'application des principes d'équité

L'application des principes d'équité verticale et horizontale repose en grande partie sur ce qu'on considère comme une mesure adéquate de la « capacité de payer » d'un contribuable.

La capacité de payer d'une personne dépend bien sûr de son revenu, mais aussi de sa situation familiale – qu'il s'agisse d'une personne vivant seule, d'une personne vivant en couple, avec ou sans enfants – et des besoins essentiels qu'elle doit couvrir.

L'appréciation en vue de déterminer si deux personnes sont « dans des situations comparables » et si le système d'impôt est « suffisamment progressif » reste cependant essentiellement subjective.

Le principe de l'équité doit être appliqué en tenant compte des effets que pourrait entraîner cette application, notamment sur l'incitation à travailler.

2.3 La neutralité

Un système fiscal ne doit pas créer de distorsion financière dans le choix de l'allocation des ressources, afin de ne pas fausser les décisions économiques des agents. Le principe de neutralité intègre ainsi la notion d'efficacité économique.

En principe, dans une économie de libre marché et en l'absence de défaillances du marché, l'allocation des ressources est effectuée de manière efficace. Dans les faits, l'allocation des ressources n'est pas toujours effectuée efficacement.

Malgré cette réserve, le système fiscal est considéré comme meilleur lorsqu'il est plus neutre, c'est-à-dire, lorsqu'il minimise les distorsions apportées aux décisions économiques.

Dans la réalité, le principe de neutralité est loin d'être intégralement respecté. Les États se servent fréquemment de la politique fiscale pour modifier l'allocation des ressources dans l'économie. Ces initiatives constituent des entorses au principe de neutralité.

Ces entorses se justifient si elles correspondent à des objectifs de politique publique clairement énoncés – tels que la protection de l'environnement, l'encouragement à l'épargne ou l'appui à la recherche et au développement.

La prise en compte de ce principe signifie que les distorsions résultant du système fiscal doivent cependant être minimisées.

2.4 La simplicité

La simplicité contribue à rendre les modes d'imposition et les mesures fiscales clairs et plus faciles à comprendre pour le contribuable et l'ensemble des citoyens.

La simplicité accroît la transparence du système fiscal. La simplicité contribue à la minimisation des coûts de gestion et de conformité – soit les coûts nécessaires pour se conformer aux règles fiscales.

L'utilisation répandue de mesures fiscales préférentielles va à l'encontre du principe de simplicité.

2.5 La transparence

Le principe de transparence signifie que la raison d'être des mesures fiscales et leur contenu doivent être perceptibles et compréhensibles par tous.

Le principe de transparence s'applique également aux bénéficiaires des dispositions fiscales. Les bénéficiaires de mesures fiscales et la nature de leur bénéfice doivent être également visibles de tous.

2.6 La prévisibilité

En matière fiscale, la prévisibilité est un principe privilégié aussi bien par l'État que par les agents économiques.

Pour l'État, la prévisibilité signifie que le système fiscal doit pouvoir produire un revenu dont on peut prévoir raisonnablement l'ampleur et l'évolution dans le futur. La prévisibilité est essentielle pour définir le cadre budgétaire des années à venir.

Pour les agents économiques – particuliers comme sociétés –, les règles fiscales doivent être prévisibles afin de permettre à ces agents de réaliser une planification financière fiable et de prendre des décisions économiques fondées sur une information exacte quant aux coûts futurs de l'impôt. La prévisibilité est un facteur particulièrement crucial dans les décisions d'investir.

Le principe de prévisibilité rejoint le principe de transparence quant à la nécessité de connaître l'impact réel des mesures fiscales actuelles et futures.

Par contre, la prévisibilité ne signifie pas que le régime fiscal doive être d'une stabilité absolue. Il est normal – et même souhaitable – que le régime fiscal soit régulièrement réévalué et remis en cause. Les modifications apportées ne doivent cependant pas être trop fréquentes. Les changements doivent surtout être planifiés dans la mesure du possible, afin d'éviter d'introduire un sentiment d'incertitude chez les agents économiques.

2.7 La minimisation des coûts

Ce principe s'applique aux coûts à assumer pour assurer la collecte des impôts, ainsi qu'aux coûts à supporter pour se conformer aux règles fiscales.

On doit minimiser les coûts reliés à la mise en œuvre de la fiscalité. L'État bénéficie d'une réduction des coûts consacrés à la gestion du système fiscal.

On doit également diminuer le temps nécessaire aux contribuables pour se conformer aux règles fiscales.

2.8 La diversité

Un équilibre dans les modes d'imposition – et de tarification – est nécessaire pour éviter une trop grande dépendance à un ou à des modes d'imposition.

Ce principe doit tenir compte du fait que certains modes d'imposition ont des impacts plus importants sur la prospérité économique et nécessite d'avoir un régime concurrentiel par rapport à nos voisins.

2.9 La conformité

Les contribuables doivent se conformer aux règles fiscales définies.

L'application de ce principe implique donc la lutte contre l'évasion fiscale ainsi que l'adoption de mesures afin de combattre l'évitement fiscal[14].

---

[14] On trouvera dans la section 6.1 à la page 166, les définitions communément retenues de l'évasion fiscale et de l'évitement fiscal.

3. LES OBJECTIFS RETENUS

À partir du mandat qui lui a été confié par le gouvernement, de sa lecture des enjeux en cause et des principes retenus, la commission a formulé huit objectifs que la réforme de la fiscalité devrait viser.

Les trois premiers objectifs sont reliés à la création de richesse.

Les cinq autres objectifs retenus par la commission ciblent des buts plus spécifiques.

3.1 Favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie

Le premier objectif formulé, **favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie**, est au cœur même du mandat confié par le gouvernement à la commission.

La fiscalité constitue un puissant outil entre les mains du gouvernement afin de favoriser la création de richesse.

Le choix effectué par l'État entre les différents modes d'imposition a un impact sur la croissance économique et donc sur la richesse collective. La fiscalité des particuliers comme la fiscalité applicable aux sociétés influence directement le comportement des agents économiques, qui se répercute nécessairement sur la création de la richesse.

Le premier objectif retenu par la commission est donc de réformer la fiscalité québécoise afin qu'elle favorise davantage la croissance de l'économie.

3.2 Stimuler les investissements des entreprises

Le deuxième objectif, **stimuler les investissements des entreprises**, découle logiquement du premier objectif retenu et donne suite à l'un des volets du mandat confié à la commission.

Le gouvernement a demandé à la commission de « réviser, avec une attention particulière, le régime fiscal des entreprises afin de proposer des pistes qui permettront de mieux soutenir la croissance économique ».

Les entreprises contribuent à créer de la richesse et de la croissance grâce aux investissements réalisés. Bien que la fiscalité ne soit pas le seul déterminant entrant dans la décision d'investir, elle constitue néanmoins un outil privilégié pour stimuler les investissements des entreprises.

La compétitivité du régime fiscal, un autre des enjeux identifiés par la commission et souligné par le gouvernement dans son mandat, signifie justement que le régime fiscal du Québec doit se comparer favorablement à la fiscalité de nos principaux partenaires économiques dans la création de conditions favorables aux investissements des entreprises.

3.3 Inciter au travail

Le troisième objectif est également relié à la croissance économique et au niveau de vie, mais cible cette fois-ci les particuliers : il s'agit d'**inciter au travail**, grâce à une fiscalité récompensant l'effort et favorisant les initiatives engagées par les individus pour intégrer le marché du travail et s'y maintenir.

Dans le mandat qu'il a confié à la commission, le gouvernement a explicitement mentionné l'analyse du régime fiscal, afin « d'encourager davantage le travail ».

Le gouvernement a également demandé à la commission de tenir compte dans ses propositions des impacts sur les taux marginaux implicites d'imposition, toujours dans le but de stimuler le travail et d'éviter les mesures fiscales susceptibles de décourager la participation au marché du travail.

L'incitation au travail revêt une importance particulière dans le contexte actuel de changements démographiques. Le Québec connaît un vieillissement rapide de sa population, ce qui a un impact direct sur la croissance économique – en raison de l'évolution de la population active. Le vieillissement de la population et la réduction de la population en âge de travailler caractérisent le contexte dans lequel doit être relevé l'enjeu de la croissance économique et de la création de richesse.

Il est crucial pour le Québec de mobiliser les moyens à sa disposition, dont la fiscalité, pour contrer la diminution du bassin de travailleurs potentiels et faire croître, malgré tout, la population active.

3.4 Encourager l'épargne personnelle

Comme l'indiquait le mandat défini par le gouvernement, le régime fiscal doit **encourager l'épargne personnelle**.

L'épargne personnelle vise plusieurs objectifs. L'individu doit épargner pour faire face aux imprévus, pour financer de grands projets tels que l'accession à la propriété ou le financement des études des enfants, pour préparer adéquatement la retraite, et d'une façon générale, pour assurer une saine gestion des finances personnelles. Ces différents objectifs sont exigeants, et l'épargne personnelle doit être suffisante pour les atteindre.

Dans un contexte où les responsabilités face à ces enjeux sont de plus en plus individuelles, le niveau de l'épargne personnelle pourrait être considéré comme inadéquat pour certains – en particulier pour assurer le financement de la retraite.

La fiscalité influence directement le choix effectué par les particuliers entre une consommation immédiate ou une épargne en vue d'une consommation ultérieure. Certaines mesures fiscales sont conçues pour bonifier le rendement de l'épargne, afin d'encourager les particuliers à épargner.

Le régime fiscal québécois doit ainsi comprendre les mesures les plus appropriées pour favoriser et stimuler l'épargne personnelle.

3.5 S'inscrire dans la logique du développement durable

Pour la commission, il va de soi que la réforme de la fiscalité doit **s'inscrire dans la logique du développement durable**.

Le développement durable n'est pas mentionné explicitement dans le mandat confié par le gouvernement.

Le développement durable constitue un enjeu planétaire, interpellant le Québec comme l'ensemble des juridictions. Le développement durable s'impose au travers de toutes les politiques publiques, et il existe sur ce point un large consensus au Québec.

Les préoccupations qui en découlent doivent donc être intégrées dans la réforme fiscale. En agissant sur les acteurs économiques, la fiscalité constitue un moyen majeur de mieux internaliser les aspects environnementaux favorisant le développement durable de notre société, sous ses composantes économique, sociale et environnementale.

Avec cet objectif, la commission annonce clairement son intention de proposer une réforme fiscale cohérente avec les exigences du développement durable.

3.6 Percevoir tous les revenus fiscaux

La réforme de la fiscalité doit permettre à l'État de **percevoir tous les revenus fiscaux**.

Les capitaux n'ont jamais été aussi mobiles, et les stratégies d'évitement fiscal, d'évasion fiscale ou de planification fiscale agressive mises en œuvre par les sociétés comme par les particuliers ont pris une ampleur nouvelle.

Les échanges commerciaux sur Internet connaissent une croissance extrêmement rapide, soulevant toute la question de la perception des taxes à la consommation et des impôts sur le revenu reliés à ces échanges.

On assiste ainsi à une véritable érosion de l'assiette fiscale, affectant le Québec comme l'ensemble des juridictions.

Il faut ajouter que dans les pays développés, les citoyens acceptent de plus en plus difficilement de supporter une charge fiscale élevée, alors que certains contribuables réussissent à échapper en partie aux taxes et aux impôts.

La réforme de la fiscalité doit être pensée dans ce contexte. Plus encore, elle doit apporter des éléments de réponse aux questions soulevées sur le plan des finances publiques : l'érosion de l'assiette fiscale à laquelle on assiste a un impact direct sur la capacité de l'État de financer les services à la population.

3.7 Adapter la fiscalité à une société en évolution

La réforme de la fiscalité doit permettre d'**adapter la fiscalité à une société en évolution**.

La société québécoise connaît actuellement une évolution caractérisée par des changements nombreux et rapides.

Les changements démographiques en cours ont un impact direct sur la croissance économique, en raison de leur incidence sur l'importance de la population active. Ces mêmes changements démographiques ont également un effet sur la demande de services publics.

L'objectif retenu signifie ici qu'il faut réformer la fiscalité pour adapter notre façon de financer les services publics à ces transformations, et ainsi assurer la pérennité de ce financement.

3.8 Assurer la redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis

Le dernier objectif retenu par la commission est directement tiré du mandat reçu du gouvernement : dans ses analyses et réflexions, la commission doit viser à **assurer la redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis**.

Cet objectif doit être considéré en fait comme une condition à la mise en œuvre des objectifs précédents. Les différentes initiatives proposées en vue d'une réforme de la fiscalité ne doivent pas remettre en cause la redistribution équitable de la richesse collective, et particulièrement le maintien d'un soutien adéquat aux plus démunis.

Dans sa formulation exacte, le mandat sous-entend que la redistribution équitable de la richesse se fait *par* le maintien d'un soutien aux plus démunis. La commission a préféré élargir l'objectif à atteindre, en visant tout à la fois la redistribution équitable de la richesse *et* le soutien adéquat aux plus démunis.

DEUXIÈME PARTIE :
LA RÉFORME CORRESPONDANT AUX OBJECTIFS RETENUS

La réforme de la fiscalité proposée par la commission vise à atteindre les huit objectifs retenus.

On abordera les différents volets de cette réforme en fonction de chacun des huit objectifs auxquels ces volets correspondent, soit :

— favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie;

— stimuler les investissements des entreprises;

— inciter au travail;

— encourager l'épargne personnelle;

— s'inscrire dans la logique du développement durable;

— percevoir tous les revenus fiscaux;

— adapter la fiscalité à une société en évolution;

— assurer la redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis.

1. FAVORISER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET L'AUGMENTATION DU NIVEAU DE VIE

Le premier objectif de la commission est de **favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie**. Cet objectif est au cœur même du mandat confié par le gouvernement à la commission. La fiscalité constitue en effet un puissant outil entre les mains du gouvernement pour favoriser la création de richesse.

❑ Une réforme majeure du système fiscal

C'est donc afin d'atteindre ce premier objectif que la commission propose que le Québec s'engage dans une réforme majeure de son système fiscal.

Cette réforme s'articulerait en trois étapes, correspondant à des horizons différents.

Recommandation n° 1

Afin de favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie, la commission recommande que le Québec s'engage dans une réforme majeure de la fiscalité comprenant trois étapes – chacune des étapes correspondant à des horizons différents.

— Dans une **première étape**, à court terme, la commission recommande que le gouvernement jette les bases d'un régime fiscal plus favorable à la croissance économique en procédant à une **réduction** de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale, **au bénéfice de l'ensemble des contribuables**. Cette réduction serait financée par une **diminution des dépenses fiscales** et par un **nouveau dosage des modes d'imposition**.

— Dans une **deuxième étape**, à moyen terme, la commission recommande que le gouvernement s'engage dans une **révision du mode d'imposition des gains en capital**, afin de définir une imposition plus cohérente.

— Dans une **troisième étape**, et à plus long terme, la commission recommande que la voie soit ouverte à **une réflexion en profondeur concernant les bases mêmes de l'imposition du revenu**, en **examinant la mise en place à terme d'un système d'imposition à deux volets (*dual income tax*)**.

■ Première étape : une réduction des impôts sur le revenu

La commission recommande qu'à court terme, dans une **première étape**, le gouvernement procède à une **réduction** de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale **au bénéfice de l'ensemble des contribuables**.

Cette réduction serait d'abord financée par une **diminution des dépenses fiscales**, sur le principe de taux plus bas appliqué sur une assiette fiscale élargie.

Toujours à court terme, cette réduction serait également financée par une modification de l'importance relative des différents modes d'imposition, incluant la tarification – ce que l'on appelle **le dosage des modes d'imposition** – en définissant un nouveau dosage, plus favorable à la croissance. La commission recommande ainsi de réduire l'utilisation de certains modes d'imposition en choisissant d'en d'utiliser d'autres davantage.

Ce nouveau dosage des modes d'imposition serait accompagné d'une bonification des mesures de soutien définies en faveur des plus démunis.

Cette réforme pourrait être mise en place rapidement par le Québec, sans remettre en cause les bases mêmes de notre régime fiscal.

■ Deuxième étape : une révision du mode d'imposition des gains en capital

Dans une **deuxième étape,** à moyen terme, la commission recommande que le gouvernement s'engage dans une **révision du mode d'imposition des gains en capital**.

Cette révision remettrait en cause le traitement particulier dont bénéficient les gains en capital, tant pour les particuliers que pour les sociétés, sous la forme de ce que l'on appelle « l'inclusion partielle », mais en tenant compte plus adéquatement de l'inflation.

La révision entraînerait une modification des règles actuelles permettant la non-imposition des gains en capital sur la résidence principale. Elle comprendrait une proposition visant à transformer l'exonération cumulative des gains en capital[15] en une contribution REER additionnelle. Elle entraînerait également des changements au traitement fiscal des options d'achat d'actions accordées aux employés.

---

15 Cette exonération prend aussi le nom de déduction pour gain en capital sur biens admissibles.

- **Troisième étape : une réflexion en profondeur sur les bases mêmes de l'imposition du revenu**

Dans une **troisième étape**, et à plus long terme, la commission recommande que la voie soit ouverte à **une réflexion en profondeur concernant les bases mêmes de l'imposition du revenu**, en **examinant la mise en place à terme d'un système d'imposition à deux volets**.

Le régime d'imposition actuel concernant les revenus des particuliers comme des sociétés repose essentiellement sur les idées développées dans les années 1960.

Le contexte économique comme la connaissance que l'on a des phénomènes liés à la fiscalité ont profondément évolué depuis. En particulier, on bénéficie d'une compréhension beaucoup plus approfondie des impacts des modes d'imposition et des mauvaises allocations des ressources que chacun de ces modes peut engendrer.

Pour la commission, le temps est venu d'entamer une réflexion approfondie quant à la pertinence de maintenir le paradigme actuel, ou d'évoluer graduellement vers un nouveau régime de taxation des revenus.

- **Un système d'imposition à deux volets**

La commission propose l'examen d'une voie qui lui semble posséder un fort potentiel, soit la **mise en place à terme d'un système d'imposition à deux volets**, c'est-à-dire, d'un système analogue au système maintenant appliqué dans les pays scandinaves avec un certain succès.

Le système d'imposition à deux volets consiste à appliquer un barème d'imposition progressif et relativement élevé sur les revenus du travail, et un taux unique et bas pour les revenus de capital et les revenus des sociétés, combiné à un élargissement de l'assiette fiscale.

Les pays scandinaves ont mis en place un système de cette nature pour favoriser les investissements, stimuler la croissance et soutenir ainsi l'augmentation du niveau de vie.

La réforme fiscale proposée par la commission peut constituer un premier pas vers un tel système, sans pour autant contraindre le Québec dans cette voie. Évidemment, des travaux additionnels sont requis pour mesurer les effets de la mise en place d'un système d'imposition à deux volets au Québec.

Cette réflexion devrait être effectuée en collaboration avec le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

La commission explique de façon plus détaillée le contenu de la réforme fiscale visant à favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie en abordant successivement chacune des trois étapes proposées, soit :

— une action à court terme : la diminution des impôts sur le revenu, une révision des dépenses fiscales et un nouveau dosage des modes d'imposition;

— une perspective à moyen terme : une révision de l'imposition des gains en capital;

— une réflexion à long terme : l'examen d'un système d'imposition à deux volets.

1.1 Une action à court terme : la diminution des impôts sur le revenu, une révision des dépenses fiscales et un nouveau dosage des modes d'imposition

La première étape de la réforme proposée se situe à court terme : la commission propose la diminution des impôts sur le revenu, une révision des dépenses fiscales et un nouveau dosage des modes d'imposition.

— La commission présente d'abord les grandes lignes de la réforme proposée.

— La commission aborde ensuite de façon plus détaillée l'implantation de la réforme proposée, pour ce qui est de l'impôt des particuliers.

— La commission précise enfin l'implantation de la réforme proposée, en ce qui concerne l'imposition des sociétés.

❑ La réforme proposée

■ Les constats dressés par la commission

La réforme proposée découle des différents constats dressés par la commission et concernant le régime fiscal des particuliers ainsi que le régime fiscal des sociétés.

▪ Le régime fiscal des particuliers

Le régime fiscal québécois s'appliquant aux particuliers, auquel s'ajoute le régime fiscal fédéral, se caractérise :

— par un recours important aux impôts sur le revenu avec des taux d'imposition relativement élevés;

— par de nombreuses mesures fiscales ou dépenses fiscales, notamment des déductions et des crédits d'impôt.

Le financement des services s'appuie moins sur les taxes à la consommation et peu sur la tarification.

Ces choix ont des conséquences.

L'imposition importante du revenu a une incidence négative sur la croissance économique. La multiplication des mesures fiscales réduit la transparence du régime fiscal en affectant sa compréhension. L'utilisation de mesures fiscales ciblées s'oppose au principe de neutralité qui demanderait plutôt de limiter les exceptions. Le grand nombre de mesures fiscales préférentielles va également à l'encontre du principe de simplicité.

- **Le régime fiscal des sociétés**

La fiscalité québécoise à l'égard des sociétés, jointe à la fiscalité fédérale, se distingue :

— par le recours à un grand nombre de mesures fiscales;

— par l'utilisation de mesures fiscales ciblées;

— par la définition de mesures fiscales remboursables – c'est-à-dire de mesures faisant en sorte que les sociétés en bénéficient, même en l'absence d'impôt à payer.

Ce constat est semblable à celui posé pour les particuliers et il entraîne des conséquences comparables.

Le fort recours aux mesures fiscales affecte la transparence du régime fiscal. Le recours aux mesures ciblées éloigne également le régime du principe de neutralité. Pour tendre vers une plus grande neutralité, il faut privilégier un régime d'imposition ayant une assiette fiscale plus large avec un taux général plus bas, plutôt qu'un régime aux multiples exceptions avec des taux généraux élevés. Ce même recours contrevient au principe de simplicité.

- ***Des difficultés additionnelles***

Dans le cas spécifique des sociétés, ce diagnostic engendre des difficultés additionnelles.

Au fil des ans, les modifications réduisent la stabilité du régime fiscal des sociétés, affectant leurs décisions d'investissement.

La compétitivité du régime s'en trouve affectée. Dans le régime fiscal actuel, la fiscalité des sociétés du Québec est compétitive dans certains créneaux, en raison de mesures ciblées. Pour financer ces mesures ciblées, on doit appliquer une fiscalité générale plus lourde pour l'ensemble des sociétés, et donc moins compétitive. De plus, les taxes sur la masse salariale réduisent encore la compétitivité de la fiscalité québécoise.

S'ajoutent deux réflexions découlant d'une observation de la situation fiscale actuelle.

— Il est plus difficile de supprimer des mesures existantes que d'en instaurer.

— Pour répondre à un problème majeur tel que la productivité des entreprises ou encore leur croissance, il faut adopter des mesures majeures. On doit éviter le saupoudrage.

- **Des implications directes sur la croissance économique et le niveau de vie**

À partir de ces constats, la commission souligne que le choix des modes d'imposition a des implications directes sur la croissance économique et sur l'augmentation du niveau de vie.

Tout prélèvement fiscal a un coût en termes de croissance de l'activité économique et du niveau de vie, que ce prélèvement fiscal concerne les particuliers ou les sociétés.

Afin de favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie, il faut donc privilégier les modes d'imposition les moins dommageables pour la croissance et l'augmentation du niveau de vie.

- **Un réaménagement des modes d'imposition conduisant à une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale**

Ces constats conduisent la commission à proposer une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale, profitant à tous les contribuables.

Cette réduction serait financée :

— par une révision des dépenses fiscales;

— par un nouveau dosage des modes d'imposition, incluant la tarification.

- **Une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale**

Recommandation n° 2

La commission recommande un réaménagement des modes d'imposition conduisant à une réduction annuelle de **5,9 milliards de dollars** de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale, soit :

— une réduction de **4,4 milliards de dollars** de l'impôt sur le revenu des particuliers;

— une réduction de **1,1 milliard de dollars** de l'impôt sur le revenu des sociétés;

— une réduction de **430 millions de dollars** de la taxe sur la masse salariale.

- **La révision des dépenses fiscales**

Recommandation n° 3

La commission recommande que la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale soit d'abord financée par une révision des dépenses fiscales, en éliminant ou en resserrant plusieurs d'entre elles.

— La réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers serait financée par la révision des dépenses fiscales applicables aux particuliers, ainsi que par la révision des dépenses fiscales concernant les taxes à la consommation.

— La réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale serait financée par une révision des dépenses fiscales applicables aux sociétés.

La commission a procédé à un examen systématique de toutes les dépenses fiscales définies dans le régime fiscal québécois, au bénéfice des particuliers comme des sociétés[16].

Sur la base de cet examen, la commission recommande d'éliminer plusieurs mesures fiscales et de procéder à un resserrement de certaines autres.

- ***Les problèmes découlant des dépenses fiscales***

Les dépenses fiscales réduisent le rendement de l'impôt et imposent un fardeau fiscal plus grand à l'ensemble des contribuables. Cette réduction diminue les revenus dégagés et implique, toutes choses étant égales par ailleurs, l'application de taux plus élevés.

Ces mesures sont source de distorsion dans les décisions économiques. Elles constituent un obstacle à la bonne répartition des ressources et nuisent à la croissance. L'interaction entre les mesures fiscales peut également nuire à l'incitation au travail et à l'épargne.

De plus, la présence d'un grand nombre de dépenses fiscales complexifie le système fiscal.

[16] Les résultats de l'analyse effectuée sont présentés de façon détaillée dans les trois premières parties du volume 2 du présent rapport.

- ***Des dépenses fiscales parfois peu efficaces***

Les dépenses fiscales sont parfois peu efficaces, en regard des objectifs qu'elles cherchent à atteindre.

— Plusieurs mesures sont de trop petite envergure pour avoir un réel impact sur les comportements des contribuables.

— Certaines mesures sont surtout utilisées par un petit nombre de contribuables dont certains peuvent bénéficier de conseils d'experts.

— Dans le cas de l'impôt des particuliers, les contribuables ainsi privilégiés sont souvent ceux qui ont des revenus plus élevés.

— Dans le cas de l'impôt des sociétés, certains secteurs sont nettement avantagés par rapport à d'autres.

— Dans certains secteurs, les montants de réductions d'impôt à payer sont importants et parfois concentrés chez un petit nombre de grands bénéficiaires.

La réduction des dépenses fiscales proposée par la commission servirait à mettre en place un régime fiscal s'appuyant sur une assiette fiscale élargie.

Les sommes dégagées permettraient la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale, au bénéfice de l'ensemble des contribuables.

Cette réduction serait à coût nul pour les finances publiques.

- **Un nouveau dosage des modes d'imposition**

Recommandation n° 4

La commission recommande que la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale soit également financée par un nouveau dosage des modes d'imposition.

En matière de choix des modes d'imposition, la commission s'est fixé les balises suivantes :

— déplacer une partie du poids de la fiscalité des impôts sur le revenu vers les taxes à la consommation et la tarification, en reconnaissant toutefois que les impôts sur le revenu doivent conserver un poids prédominant;

— tenir compte dans le choix des modes d'imposition de la nécessité de s'assurer d'une fiscalité compétitive;

— définir ses choix à l'intérieur de chacun des deux régimes, soit le régime applicable aux particuliers et le régime concernant les sociétés.

La commission recommande ainsi d'éviter des choix pouvant mener à un transfert de charge fiscale entre les sociétés et les particuliers.

- ***L'impact des modes d'imposition sur la croissance économique***

De nombreux travaux ont été effectués au cours des dernières années dans les pays développés, afin d'analyser l'impact des différents modes d'imposition sur la croissance économique.

De manière générale, ces études démontrent que les impôts directs ont des incidences plus dommageables que les impôts indirects.

La commission a voulu aller plus loin, en demandant au ministère des Finances d'utiliser ses outils de simulation économique pour quantifier l'impact des différents modes d'imposition sur la croissance économique.

À la demande de la commission, les simulations effectuées ont pris en compte la tarification, considérée dans certains cas comme une alternative aux taxes et aux impôts pour assurer le financement des services publics.

- ***Les résultats obtenus***

La quantification effectuée a consisté à simuler une augmentation ou une diminution d'un milliard de dollars des taxes sur le capital, de l'impôt sur le revenu des sociétés, de l'impôt sur le revenu des particuliers, des taxes sur la masse salariale, des taxes à la consommation et de la tarification.

Qu'il y ait une augmentation ou une diminution de la pression fiscale, les résultats obtenus quant à l'ampleur des impacts sur la croissance économique sont de même nature, et conduisent à classer clairement les différents modes d'imposition en deux groupes, selon leur effet sur l'augmentation du PIB.

— Augmenter les taxes sur le capital, les impôts sur le revenu des sociétés et les impôts sur le revenu des particuliers nuit particulièrement à la croissance. Les diminuer a un impact positif sur cette même croissance.

— Par contre, une variation des taxes à la consommation ou de la tarification a un impact beaucoup plus limité sur la croissance économique. L'augmentation des taxes ou des tarifs nuit moins à la croissance qu'une augmentation équivalente des autres formes de prélèvement. Leur diminution stimule moins la croissance qu'une diminution analogue des autres impôts.

TABLEAU 1

Gain à long terme en PIB réel par dollar de baisse du fardeau fiscal
(en dollars)

Sur le capital[1]	1,37
Sur le revenu des particuliers	0,72
Sur le revenu des sociétés	0,60
Sur la masse salariale[2]	0,55
Sur la taxe de vente du Québec	0,43
Sur la tarification	0,41

Note : Le choc consiste en une baisse de taxe ou une hausse des subventions de 11 milliards de dollars. La perte de revenu du gouvernement est compensée au moyen d'un prélèvement forfaitaire qui a un effet neutre sur les résultats.
(1) La taxe sur le capital a été abolie le 1er janvier 2011, son impact au moment où elle était toujours prélevée est présenté ici à titre illustratif.
(2) Impact de la baisse de la taxe appliquée uniquement sur le secteur privé.
Source : Modèle d'équilibre général calculable du ministère des Finances du Québec.

On peut ainsi classer les modes d'imposition selon leur impact sur la croissance.

— Pour les sociétés, les taxes sur le capital sont particulièrement néfastes. Elles ont d'ailleurs été abolies tant au Québec qu'au Canada.

— Suivent les impôts sur le revenu des sociétés ainsi que les taxes sur la masse salariale, qui ont un impact négatif à peu près équivalent.

— Pour les particuliers, l'impôt sur le revenu nuit davantage à la croissance que les taxes à la consommation.

Cet ordonnancement des taxes et impôts selon l'importance des distorsions qu'ils engendrent est conforme aux résultats révélés dans d'autres études. C'est le cas notamment des résultats obtenus par Jean-François Wen, Bev Dahlby et Ergete Ferede dans une étude réalisée à la demande de la commission[17].

[17] Ces derniers fournissent des estimations détaillées du coût marginal des fonds publics, c'est-à-dire de la perte subie par la société quand un gouvernement perçoit un dollar additionnel de recettes d'une source fiscale donnée. Pour plus de détails, voir : Jean-François WEN, Bev DAHLBY et Ergete FEREDE, *Les implications des distorsions fiscales sur la réforme fiscale au Québec*, 24 novembre 2014, dans le volume 5 du présent rapport.

Taxe sur le capital et contribution des institutions financières

Dans le cadre du *Point sur la situation économique et financière du Québec* de décembre 2014, le gouvernement a annoncé la mise en place d'une surtaxe temporaire pour les institutions financières. Cette surtaxe s'applique sur les salaires versés par les institutions financières, tout comme la contribution temporaire des institutions financières annoncée au Budget 2013-2014. Elle sera en vigueur jusqu'au 31 mars 2017.

Or, certains intervenants ont plutôt proposé de réintroduire la taxe sur le capital pour les institutions financières. La commission est d'avis que la réintroduction de la taxe sur le capital soulèverait plusieurs enjeux et que le gouvernement ne devrait pas donner suite à cette proposition.

Impact sur les activités financières au Québec

La taxe sur le capital pour l'ensemble des entreprises au Québec, dont les institutions financières, a été éliminée le 1er janvier 2011. Ceci a permis de réduire le poids de la fiscalité sur l'investissement afin d'encourager l'accroissement de la productivité et d'améliorer la compétitivité du régime fiscal québécois.

Tout comme le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont également éliminé leur taxe sur le capital applicable aux institutions financières. Il s'agit des trois juridictions où s'effectue l'essentiel des activités financières au Canada.

Dans ce contexte, la commission estime que le risque de déplacement de l'assiette fiscale serait particulièrement important si le Québec était seul à appliquer une telle taxe parmi les provinces où s'effectue l'essentiel des activités financières.

En effet, le capital et le revenu imposable des institutions financières peuvent plus facilement être déplacés dans une autre province que d'autres assiettes, tels les salaires versés.

L'imposition uniquement par le Québec d'une taxe sur le capital pourrait donc entraîner un déplacement des activités financières vers d'autres provinces et un effet néfaste sur l'économie.

Risque de remboursement de la compensation fédérale

Par ailleurs, dans le cadre du budget 2007, le gouvernement fédéral a mis en place une compensation financière pour les provinces qui élimineraient leur taxe sur le capital avant le 1er janvier 2011.

Le retour d'une taxe sur le capital pour les institutions financières soulèverait donc le risque que le Québec soit obligé de rembourser la compensation financière qu'il a reçue du gouvernement fédéral.

Hausse du fardeau fiscal des institutions financières

Malgré l'élimination de la taxe sur le capital pour l'ensemble des sociétés, le fardeau fiscal des institutions financières et des sociétés d'assurance a augmenté par rapport à 2006 en raison de certaines mesures du gouvernement :

- hausse du taux général d'imposition depuis 2006, qui est passé de 8,9 % à 11,9 %;
- élimination des remboursements de la TVQ sur les achats des institutions financières;
- hausse de la contribution des institutions financières depuis le 1er janvier 2013.

Ainsi, on estime que le fardeau fiscal des institutions financières et des sociétés d'assurance sera supérieur de près de 800 millions de dollars en 2015 comparativement à ce qui aurait été prélevé selon la fiscalité de 2006.

- ***D'autres considérations***

La commission souhaite compléter ces résultats de quatre considérations additionnelles.

— Certains modes de prélèvement engendrent des distorsions dans les comportements des particuliers, notamment pour ce qui est de la participation au marché du travail. Ces distorsions doivent être prises en compte dans le choix des modes d'imposition.

— Certains choix de taxation peuvent ne pas dégager les recettes prévues, si l'on n'a pas pris en compte les possibilités d'évitement fiscal. Le déplacement des revenus des sociétés vers d'autres provinces est un exemple de considérations que l'on ne doit pas sous-évaluer dans la comparaison des modes d'imposition.

— La tarification a été intégrée dans la discussion concernant le choix des modes d'imposition. L'importance donnée aux tarifs se répercute directement sur le financement attendu des taxes et des impôts. Lorsqu'elle est applicable et souhaitable, la tarification permet d'atteindre une meilleure efficacité économique en envoyant un signal de prix aux usagers.

— Le choix entre les modes d'imposition doit tenir compte du principe de diversité, précédemment énoncé. Il ne serait pas opportun de ne choisir qu'un mode d'imposition sur le principe qu'il est moins dommageable pour l'économie. Sur toute assiette fiscale, il y a une limite à ce que l'on peut aller chercher, notamment pour demeurer compétitif par rapport aux juridictions voisines, pour limiter les distorsions de marché et pour présenter un équilibre entre les différents principes à la base de la politique fiscale.

■ La réforme à court terme

Au terme des différentes analyses présentées, la commission formule ainsi, à court terme, les propositions suivantes.

▪ Pour les particuliers

La réforme consiste à :

— réviser le barème d'imposition de manière à **réduire le poids de l'impôt sur le revenu**;

— **bonifier quelques dépenses fiscales ou à en définir de nouvelles**, pour stimuler la participation accrue au marché du travail et maintenir en activité les travailleurs d'expérience;

— **abolir ou à réviser à la baisse certaines dépenses fiscales**;

— **augmenter le recours aux taxes à la consommation ainsi qu'à la tarification**;

— s'assurer de **protéger les plus démunis** par **une bonification des mesures de soutien** en leur faveur.

▪ Pour les sociétés

La réforme consiste à :

— **réduire le taux général d'imposition**;

— **mettre en place une « prime à la croissance » pour les petites et moyennes entreprises (PME)**;

— **réduire le taux de la taxe sur la masse salariale pour les PME**;

— **réviser les dépenses fiscales dont bénéficient les sociétés**, en bonifiant de façon ciblée certaines d'entre elles, mais en abolissant ou en réduisant plusieurs autres;

— **augmenter le recours à la tarification**.

■ L'impact de la réforme sur la croissance économique et le niveau de vie

La commission a fait évaluer l'impact que pourrait avoir la réforme proposée sur la croissance économique et sur le niveau de vie des Québécois. Ces impacts seraient significatifs.

Faire de telles estimations comporte des difficultés, mais l'utilisation de différents modèles permet d'évaluer l'importance de ces effets.

▪ Selon le modèle d'équilibre général du ministère des Finances

La commission a demandé au ministère des Finances d'utiliser son modèle d'équilibre général pour simuler l'impact économique de la réforme proposée à court terme, soit un réaménagement des modes d'imposition de **5,9 milliards de dollars**.

Selon l'évaluation du ministère des Finances, la réforme proposée par la commission entraînerait une augmentation de **2 milliards de dollars** du PIB et de près de **600 millions de dollars** du revenu personnel disponible.

TABLEAU 2

Impacts économiques de la réforme proposée par la commission – Estimations à partir du modèle d'équilibre général du ministère des Finances
(en millions de dollars de 2013, sauf indication contraire)

	Impact du nouveau dosage des modes d'imposition proposé
Coût de la réforme pour le gouvernement	0
Impact sur le PIB	1 924
Impact sur le revenu disponible	592
Impact sur l'investissement privé non résidentiel	584
Impact sur l'emploi (en nombre)	20 505

Source : Modèle d'équilibre général calculable du ministère des Finances du Québec.

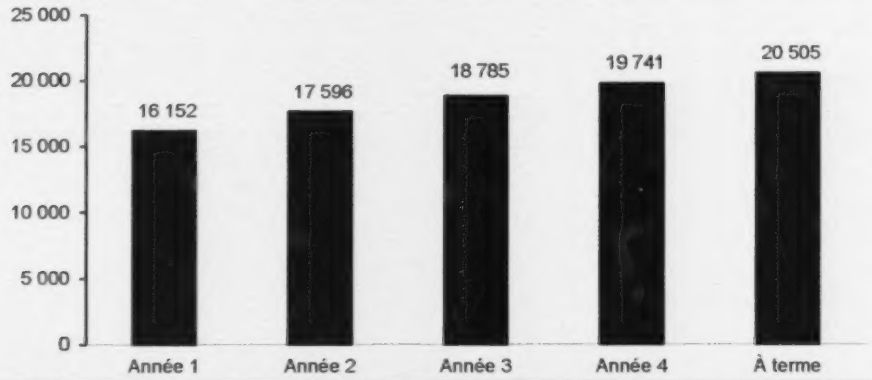
- **L'effet sur l'emploi**

La réforme aurait pour effet de soutenir la création de **20 505 emplois** à terme.

Selon les balises mêmes retenues par la commission, la réforme serait à coût nul pour le gouvernement.

GRAPHIQUE 1

Augmentation de l'emploi résultant de la réforme proposée par la commission
(en nombre)



Source : Modèle d'équilibre général calculable du ministère des Finances du Québec.

Un impact plus important qu'une baisse d'impôt de 1 milliard de dollars

La réforme que propose la commission, incluant un nouveau dosage des modes d'imposition, est neutre sur les finances publiques, c'est-à-dire qu'elle ne représente aucun coût pour le gouvernement.

Cette réforme aurait néanmoins un impact positif important sur la croissance économique et sur le niveau de vie, tout comme sur l'investissement et l'emploi, grâce aux gains d'efficacité obtenus en utilisant des modes d'impositions moins dommageables pour l'économie.

La comparaison effectuée

À titre illustratif, la commission a demandé au ministère des Finances de comparer les impacts de la réforme proposée aux effets sur la croissance économique et sur le niveau de vie d'une baisse d'impôt d'un milliard de dollars.

La comparaison effectuée démontre que la réforme à coût nul proposée par la commission aurait des impacts économiques plus grands qu'une baisse d'impôt de 1 milliard de dollars, tant sur la croissance du PIB que ce l'investissement et l'emploi.

Par contre, une baisse d'impôt de 1 milliard de dollars aurait un impact plus important sur le revenu disponible, puisque dans un tel scénario, le fardeau fiscal global serait diminué – ce qui n'est pas le cas avec la réforme proposée à coût nul.

Dans la simulation effectuée, la baisse d'impôt de 1 milliard de dollars serait financée par des surplus budgétaires hypothétiques, provenant d'une source non définie.

Si la baisse d'impôt s'appuyait sur une réduction des dépenses publiques, les effets sur le PIB, sur l'investissement et sur l'emploi seraient diminués, ce qui accroîtrait encore l'écart constaté en faveur de la réforme proposée par la commission.

Impacts économiques de la réforme proposée par la commission – Estimations à partir du modèle d'équilibre général du ministère des Finances
(en millions de dollars de 2013, sauf indication contraire)

	Impact du nouveau dosage des modes d'imposition proposé	Impact d'une baisse d'impôt de 1 milliard de dollars
Coût de la réforme pour le gouvernement	0	1 000
Impact sur le PIB	1 924	1 429
Impact sur le revenu disponible	592	1 298
Impact sur l'investissement privé non résidentiel	584	233
Impact sur l'emploi (en nombre)	20 505	17 257

Source : Modèle d'équilibre général calculable du ministère des Finances.

- **Des effets de la réforme non pris en compte par le modèle d'équilibre général du ministère des Finances**

On doit souligner qu'en raison même de la méthodologie utilisée, le modèle d'équilibre général du ministère des Finances ne pouvait prendre en compte l'impact de plusieurs mesures précises incluses dans la réforme proposée.

Par exemple, la commission propose la mise en place d'un « bouclier fiscal » et d'une prime au aux travailleurs d'expérience, afin d'inciter au travail. Ces mesures auraient un impact sur l'emploi, que le modèle d'équilibre général ne peut saisir.

- **Une autre évaluation : l'effet sur le niveau de vie**

La commission a utilisé une autre méthodologie conçue pour prendre en compte de façon dynamique les impacts macroéconomiques[18].

Les auteurs ont évalué l'effet du dosage des modes d'imposition sur le niveau de vie en utilisant l'expérience de 21 pays de l'OCDE, sur une période de plus de 34 ans. Les résultats suggèrent que l'augmentation de 1 % du poids des taxes à la consommation dans les recettes fiscales mène à une augmentation à terme de 0,25 % à 1 % du niveau de vie, tel que mesuré par le PIB par habitant.

En utilisant les calculs découlant de cette méthodologie, la réforme pourrait mener à une augmentation du niveau de vie de 1,2 % à 4,6 %.

---

18 Jens Matthias ARNOLD, et autres, "Tax Policy for Economic Recevery and growth", *The Economic Journal*, février 2011, p. F59-F80.

❑ L'implantation de la réforme proposée : l'imposition des particuliers

Concrètement et à court terme, la réforme de la fiscalité ainsi proposée par la commission se traduirait par plusieurs modifications majeures à apporter au régime d'imposition des particuliers.

Afin de favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie, la commission propose une révision du barème actuel de l'impôt sur le revenu des particuliers conduisant à une baisse de l'impôt de **4,4 milliards de dollars**.

— La contribution santé serait abolie.

— Le montant personnel de base serait majoré.

— Il serait procédé à une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu et des tranches d'imposition seraient ajoutées, afin d'accroître la progressivité du régime.

— Le taux d'imposition marginal maximal, incluant la fiscalité fédérale, ne dépasserait pas 50 %.

Cette réduction significative de l'impôt sur le revenu des particuliers serait financée :

— par une révision des dépenses fiscales dégageant des économies nettes de plus de **1,0 milliard de dollars**;

  La commission propose une réduction globale des dépenses fiscales, s'accompagnant de la bonification d'un nombre restreint de mesures fiscales répondant aux objectifs retenus.

— par une révision du dosage existant actuellement entre les différents modes d'imposition des particuliers de près de **3,7 milliards de dollars**.

  La commission propose un recours accru aux taxes à la consommation de près de **2,9 milliards de dollars**.

  La commission propose également un recours accru à la tarification, permettant de dégager **806 millions de dollars**.

Les plus démunis seraient protégés des impacts de ce recours accru aux taxes à la consommation et à la tarification. À cette fin, la commission propose de dégager **310 millions de dollars** pour le financement de mesures appropriées.

Au total, les modifications ainsi apportées à l'imposition des particuliers seraient à coût nul pour ces derniers. Le fardeau fiscal global des particuliers ne serait ni alourdi, ni allégé.

TABLEAU 3

Modifications au dosage de l'imposition des particuliers – Sommaire
(en millions de dollars)

	Coût pour le gouvernement
Une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers	**4 372**
– L'élimination de la contribution santé	734
– La majoration du montant personnel de base	225
– Une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu, jumelée à un barème plus progressif	3 413
Une révision des dépenses fiscales à l'impôt des particuliers	**(1 010)**
– La bonification ou de nouvelles dépenses fiscales répondant aux objectifs fixés par la commission	538
– La réduction d'autres dépenses fiscales	(1 548)
Un recours accru à la taxation à la consommation	**(2 866)**
– L'augmentation des taux	(2 665)
– L'élargissement de l'assiette (réduction des dépenses fiscales)	(201)
Un recours accru à la tarification	**(806)**
– L'électricité (Hydro-Québec)	(705)
– Les services de garde	(101)
Une bonification des mesures de soutien aux plus démunis	**310**
TOTAL	**0**

Note : Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des composantes en raison des arrondis.

■ La baisse de l'impôt sur le revenu des particuliers

La commission recommande une baisse majeure de l'impôt sur le revenu des particuliers, réalisée en éliminant la contribution santé, en majorant le montant personnel de base, en procédant à une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu, jumelée à un barème plus progressif et en faisant en sorte que le taux d'imposition marginal maximal ne dépasse pas 50 %.

▪ L'élimination de la contribution santé

Recommandation n° 5

La commission recommande l'élimination de la contribution santé.

L'élimination de la contribution santé permettrait de faire disparaître les incohérences observées dans les taux marginaux d'imposition dans le régime actuel.

L'abolition de la contribution santé représenterait à elle seule une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers de **734 millions de dollars**.

La contribution santé n'étant ni indexée au coût des services de santé, ni déterminée par l'utilisation des services, il est difficile de justifier l'existence de cet impôt spécifique.

De plus, l'application de la contribution santé en plus du barème général d'imposition produit des incohérences dans l'imposition totale.

- **La majoration du montant personnel de base**

Recommandation n° 6

La commission recommande que le montant personnel de base soit porté à 18 000 $.

Cette majoration profiterait à tous les contribuables imposables et représenterait pour eux un gain annuel de **225 millions de dollars**.

- ***Protéger de l'impôt les premiers dollars de revenu gagné***

Le montant personnel de base permet de mieux prendre en compte la capacité de payer. Il consiste à soustraire de l'imposition les premiers dollars de revenu gagné.

Pour ce faire, le régime d'imposition actuel accorde un crédit d'impôt de base, calculé en appliquant à un montant personnel de base un taux de 20 %, soit le taux applicable à la deuxième tranche de revenu imposable du barème d'imposition actuel.

La commission propose que le montant personnel de base passe à 18 000 $. La majoration du montant personnel de base recommandée par la commission ferait donc passer le seuil en dessous duquel un contribuable ne paie pas d'impôt de 14 281 $ à 18 000 $[19].

À titre de comparaison, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion estimait en 2013 à 17 000 $ le seuil de faible revenu pour une personne seule, d'après la mesure du panier de consommation[20].

- ***Une mesure profitant à tous les contribuables imposables***

Le montant personnel de base s'applique à tous les contribuables, quel que soit leur niveau de revenu. Tous les contribuables imposables bénéficieraient ainsi de la majoration du montant personnel de base proposée.

---

19 Le montant de 14 281 $ est obtenu en multipliant l'actuel montant personnel de base de 11 425 $ par un facteur de 1,25 (soit 20 % divisé par 16 %) pour tenir compte du fait que le taux applicable au montant personnel de base est de 20 % alors que celui de la première tranche de revenu imposable du barème d'imposition actuel est de 16 %. Le taux applicable au nouveau montant personnel de base serait celui du premier taux du barème d'imposition proposé, soit 13 %.

20 CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : état de situation 2013*, Gouvernement du Québec, 2014, p. 9.

- **Une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu, jumelée à un barème d'imposition plus progressif**

Recommandation n° 7

La commission recommande une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu, jumelée à un barème d'imposition plus progressif.

La commission recommande que le nombre de tranches du barème d'imposition québécois soit augmenté, afin d'accroître la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le nombre de taux du barème d'imposition passerait de quatre à neuf.

— Les taux marginaux inférieurs seraient réduits.

— Le taux marginal supérieur demeurerait inchangé à 25,75 %, mais il s'appliquerait à partir d'un revenu plus élevé.

Ces changements représenteraient une réduction globale de l'imposition des particuliers de **3,4 milliards de dollars**.

Lors des consultations publiques, plusieurs intervenants ont demandé une augmentation du nombre de taux du barème d'imposition, ainsi qu'un accroissement de sa progressivité.

La commission recommande d'aller dans ce sens.

- **Un taux marginal d'imposition maximal de 50 %**

Recommandation n° 8

La commission recommande que le taux marginal d'imposition maximal du barème d'imposition des particuliers, incluant la fiscalité fédérale, ne dépasse pas 50 %.

L'imposition d'un taux marginal élevé a une influence sur la décision de travailler. En effet, plus le taux est élevé, plus l'incitation au travail diminue.

Plutôt que de proposer un taux marginal maximal supérieur à 50 %, la commission a préféré réduire les mesures fiscales profitant souvent aux mieux nantis. En limitant l'application d'un taux marginal maximal de 50 %, on assure aux contribuables qu'ils conserveront au moins la moitié de leurs revenus additionnels.

Des études récentes[21] montrent que les contribuables se situant dans les tranches supérieures du barème d'imposition sont très sensibles aux variations du taux marginal d'imposition. Les estimations de cette forte sensibilité des revenus imposables suggèrent qu'en augmentant le taux marginal d'imposition au-delà du seuil de 50 %, les recettes fiscales pourraient en fait diminuer et non augmenter, comme l'on s'y attendrait.

- **La comparaison du barème proposé avec le barème actuel**

Le barème d'imposition proposé par la commission entraînerait une réduction de l'imposition sur le revenu de **3,4 milliards de dollars**.

Le barème proposé atteindrait son taux maximal à des niveaux de revenu plus élevés que le barème actuel, c'est-à-dire à 150 000 $ plutôt qu'à 102 040 $. Le barème comporterait neuf taux plutôt que quatre actuellement.

- ***Un barème plus progressif***

Les principales baisses de taux se feraient dans les tranches les plus basses du barème. Ainsi, le barème serait plus progressif que le barème actuel.

TABLEAU 4

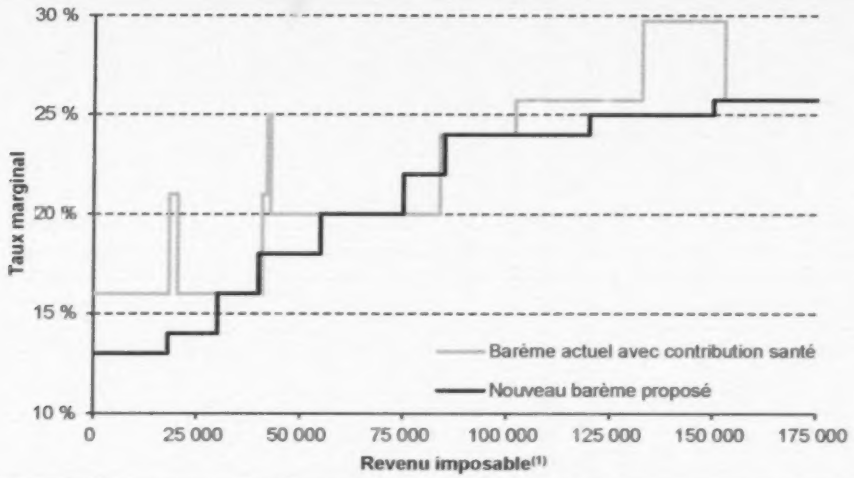
Nouveau barème d'imposition des particuliers proposé
(taux marginaux d'imposition)

Barème actuel (sans la contribution santé)		Barème proposé	
Moins de 41 935 $:	16 %	Moins de 18 000 $:	13 %
		18 000 $ à 30 000 $:	14 %
		30 000 $ à 40 000 $:	16 %
41 935 $ à 83 865 $:	20 %	40 000 $ à 55 000 $:	18 %
		55 000 $ à 75 000 $:	20 %
83 865 $ à 102 040 $:	24 %	75 000 $ à 85 000 $:	22 %
102 040 $ ou plus :	25,75 %	85 000 $ à 120 000 $:	24 %
		120 000 $ à 150 000 $:	25 %
		150 000 $ ou plus :	25,75 %

[21] Voir : Kevin MILLIGAN et Michael SMART, "Taxation and Top Incomes in Canada", NBER Working Paper No. 20489, septembre 2014, et Emmanuel SAEZ, Joel SLEMROD et Seth H. GIERTZ, "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, vol. 50(1), mars 2012, p. 3-50.

GRAPHIQUE 2

Taux marginal d'imposition (Québec seulement) selon le barème d'imposition proposé et le barème actuel, en fonction du revenu imposable annuel – 2015
(taux en pourcentage et revenu imposable en dollars)



Note : Sans tenir compte du montant personnel de base.
(1) En considérant que le contribuable ne bénéficie pas de déductions additionnelles sur le revenu net.

Le barème actuel d'imposition et la contribution santé

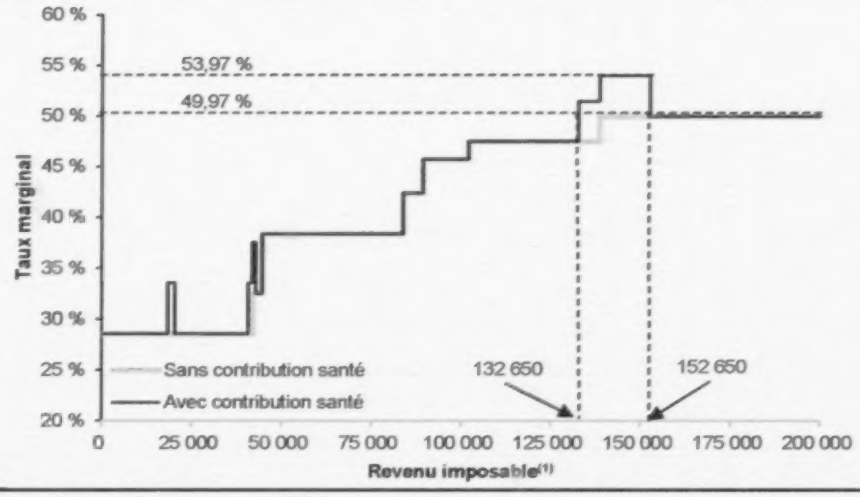
Le barème d'imposition

Le barème d'imposition actuel du Québec compte quatre taux. Le taux marginal maximal atteint 25,75 % pour les revenus excédant 102 040 $. En ajoutant l'impôt fédéral dont le taux marginal maximal est de 24,22 %[1] pour un revenu de 138 586 $ ou plus, on obtient un taux marginal combiné maximal d'environ 50 % (49,97 %).

L'ajout de la contribution santé

À ce barème d'imposition s'ajoute la contribution santé, prenant la forme d'un prélèvement progressif en fonction du revenu, mais qui ne suit pas le barème d'imposition. Au-delà d'un revenu de 132 650 $, la contribution augmente progressivement de 200 $ à 1 000 $ pour un revenu de 152 650 $. Elle demeure ensuite plafonnée à ce montant. En combinant la contribution santé au barème général d'imposition, le taux marginal peut atteindre 54 % entre 138 586 $ et 152 650 $ pour redescendre ensuite à 50 % quand la contribution santé a atteint son maximum.

Taux marginal d'imposition (Québec et fédéral) incluant la contribution santé, en fonction du revenu imposable annuel – 2015
(taux en pourcentage et revenu imposable en dollars)



Note : Sans tenir compte du montant personnel de base.
(1) En considérant que le contribuable ne bénéficie pas de déductions additionnelles sur le revenu net.

L'intégration au barème d'imposition

Il apparaît plus transparent et cohérent pour la commission que la contribution santé soit intégrée directement au barème d'imposition.

En janvier 2013, une partie de la contribution santé a déjà été intégrée au barème d'imposition lors de la modification de la contribution pour la rendre progressive. En effet, le taux marginal maximal avait alors été porté de 24 % à 25,75 %, ce qui permettait de récupérer près de 40 % des sommes de la contribution santé avant sa modification.

1 Taux effectif au Québec après abattement.

■ Le financement de la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers

Recommandation n° 9

La commission recommande que la réduction significative de l'impôt sur le revenu des particuliers soit financée :

— par une révision des dépenses fiscales dégageant des économies nettes de **1,010 milliard de dollars**;

  — La commission propose une réduction globale des dépenses fiscales, s'accompagnant de la bonification d'un nombre restreint de mesures fiscales répondant aux objectifs retenus.

— par un recours accru aux taxes à la consommation, soit :

  — des augmentations de taux dégageant des revenus fiscaux accrus de **2,665 milliards de dollars**,

  — une révision des dépenses fiscales liées aux taxes à la consommation, représentant des économies de **201 millions de dollars**;

— par une utilisation supplémentaire de la tarification, soit :

  — des économies additionnelles de **101 millions de dollars** grâce à la fiscalisation des tarifs des services de garde à contribution réduite,

  — une augmentation du prix de l'électricité patrimoniale ainsi qu'une nouvelle taxe à la surconsommation d'électricité pour le secteur domestique, dégageant **705 millions de dollars**.

■ La révision des dépenses fiscales à l'impôt des particuliers

La commission recommande que la réduction significative de l'impôt sur le revenu des particuliers soit financée en partie par une révision des dépenses fiscales dégageant des économies nettes de plus de **1,0 milliard de dollars**.

La commission propose une réduction globale des dépenses fiscales, s'accompagnant de la bonification d'un nombre restreint de mesures fiscales répondant aux objectifs retenus.

Conformément au mandat confié par le gouvernement, la commission a procédé à un examen systématique et approfondi des dépenses fiscales à l'impôt des particuliers. Cet examen a permis d'identifier un certain nombre de resserrements ou d'abolitions de mesures existantes.

On trouvera dans le volume 2 du rapport la démarche retenue par la commission ainsi que les conclusions auxquelles la commission en est arrivée, pour les différentes dépenses fiscales existantes.

■ Trois mesures fiscales pour renforcer l'incitation au travail

La commission a par ailleurs retenu trois mesures fiscales dont elle recommande la mise en place dans le but de renforcer l'incitation au travail.

L'incitation au travail est l'un des objectifs identifiés par la commission dans ses propositions de réforme de la fiscalité. Comme on le verra ci-après, la commission a porté spécifiquement son analyse sur :

— la problématique de taux marginaux implicites d'imposition élevés et ses effets sur la participation au marché du travail;

— le maintien ou le retour sur le marché du travail des travailleurs d'expérience.

La commission propose de bonifier la prime au travail afin de renforcer les incitations au travail pour tous[22].

La commission propose également la création d'une prime aux travailleurs d'expérience, afin d'offrir un incitatif significatif au maintien ou au retour sur le marché du travail des travailleurs d'expérience[23].

La commission propose enfin la création d'un « bouclier fiscal » visant à soutenir et à valoriser l'effort de travail en réduisant le taux marginal implicite d'imposition lié à un accroissement annuel des revenus du travail[24].

---

22 Voir à la page 138.

23 Voir à la page 132.

24 Voir à la page 130.

La révision des dépenses fiscales concernant l'impôt sur le revenu des particuliers

Les dépenses fiscales dont la commission recommande l'abolition

- Crédit d'impôt pour les pompiers volontaires
- Non-imposition de certains montants versés aux volontaires des services d'urgence
- Déduction à l'égard d'un prêt à la réinstallation
- Déduction des frais de déménagement
- Crédit d'impôt pour les activités des jeunes
- Incitatif québécois à l'épargne-études
- Mesures pour encourager le transport collectif - Non-imposition des avantages accordés aux employés
- Déduction pour les travailleurs agricoles étrangers
- Crédit d'impôt remboursable pour les activités des aînés
- Crédit d'impôt remboursable pour les athlètes de haut niveau
- Fiducies au profit d'un athlète amateur
- Amortissement d'œuvres d'art dont l'auteur est canadien
- Crédit d'impôt remboursable pour frais de relève donnant un répit aux aidants naturels
- Crédit d'impôt remboursable pour relève bénévole
- Déduction pour les travailleurs
- Déduction pour emploi à l'étranger
- Déduction relative à un travailleur étranger occupant un poste clé dans une production étrangère
- Congé fiscal pour les marins québécois
- Étalement du revenu pour les artistes
- Déduction pour artiste à l'égard de revenus provenant d'un droit d'auteur ou d'un droit apparenté
- Crédit d'impôt pour contributions à un parti politique
- Déduction pour la résidence des religieux
- Déduction relative aux dons de titres et dons de titres acquis en vertu d'une option d'achat
- Déductions additionnelles pour actions accréditives
- Déduction à l'égard de certains frais d'émission d'actions accréditives
- Exemption additionnelle de gains en capital à l'égard de certains biens relatifs aux ressources
- Non-imposition des prestations au décès, jusqu'à concurrence de 10 000 $
- Crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience
- Crédit d'impôt pour revenus de retraite
- Congé fiscal pour les professeurs étrangers
- Congé fiscal pour les chercheurs étrangers
- Congé fiscal pour les experts étrangers
- Congé fiscal pour les spécialistes étrangers à l'emploi d'une nouvelle société de services financiers
- Congé fiscal pour les stagiaires postdoctoraux étrangers

La révision des dépenses fiscales concernant l'impôt sur le revenu des particuliers (suite)

Les dépenses fiscales dont la commission recommande la modification

- Déductions pour les habitants d'une région éloignée
- Déduction pour un membre des Forces canadiennes ou un agent de police en mission
- Déduction de l'aide financière accordée pour le paiement des frais de scolarité relatifs à la formation de base des adultes
- Déduction pour les dépenses d'outillage des gens de métier
- Déduction pour les dépenses d'outillage des apprentis mécaniciens de véhicules
- Déduction pour produits et services de soutien à une personne handicapée
- Non-imposition des allocations versées à certains agents publics
- Exemptions d'impôt à l'égard des bourses d'études et des récompenses
- Crédit d'impôt à l'égard des besoins essentiels pour enfants mineurs en formation professionnelle ou aux études postsecondaires
- Crédit d'impôt à l'égard des besoins essentiels pour autres personnes à charge
- Transfert de la contribution parentale reconnue
- Crédit d'impôt pour frais de scolarité et d'examen, ainsi que le transfert possible de la partie inutilisée
- Crédit d'impôt pour une personne ayant une déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques
- Transfert des crédits d'impôt non remboursables inutilisés par un conjoint
- Crédit d'impôt pour les nouveaux diplômés travaillant dans une région ressource éloignée
- Crédit d'impôt à l'égard des intérêts payés sur un prêt étudiant
- Crédit d'impôt remboursable pour frais d'adoption
- Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants
- Crédit d'impôt pour dons
- Non-imposition de certains avantages non monétaires liés à un emploi
- Crédit d'impôt remboursable pour maintien à domicile des aînés
- Crédit d'impôt remboursable pour l'achat ou la location de biens visant à prolonger l'autonomie des aînés
- Crédit d'impôt remboursable à l'égard des frais engagés par un aîné pour un séjour dans une unité transitoire de récupération fonctionnelle
- Fractionnement des revenus de retraite entre conjoints
- Crédit d'impôt en raison de l'âge
- Dépenses engagées pour gagner un revenu de placement

■ Le recours accru aux taxes à la consommation

La réduction significative de l'impôt sur le revenu des particuliers serait financée principalement par une révision du dosage existant actuellement entre les différents modes d'imposition des particuliers.

Cette révision impliquerait un recours accru aux taxes à la consommation, pour un montant de près de **2,9 milliards de dollars**, soit :

— des augmentations de taux dégageant des revenus fiscaux accrus de **2,665 milliards de dollars**;

— une révision des dépenses fiscales liées aux taxes à la consommation, représentant des économies de **201 millions de dollars**.

- **L'augmentation du taux de certaines taxes**

La commission propose l'augmentation du taux de certaines taxes.

Les propositions de la commission concernent tout d'abord la TVQ et la taxe sur les primes d'assurance.

Recommandation n° 10

La commission recommande une augmentation de 1,025 point de pourcentage du taux de la TVQ, le portant de 9,975 % à 11 %. Combiné avec la TPS, le taux passerait de 14,975 % à 16 %.

Cette augmentation permettrait de dégager des revenus de **1,294 milliard de dollars**.

Au Québec, les primes d'assurance ne sont pas soumises à la TVQ, mais à la taxe sur les primes d'assurance établie au taux de 9 %.

Recommandation n° 11

La commission recommande que le taux de la taxe sur les primes d'assurance soit harmonisé avec celui de la TVQ, et soit établi à 11 %. Les primes d'assurances de personnes qui en sont actuellement exemptées le demeureraient.

Cette augmentation permettrait de dégager des revenus de **391 millions de dollars**.

La taxe spécifique sur les produits du tabac et la taxe spécifique sur les boissons alcooliques seraient augmentées graduellement.

Recommandation n° 12

La commission recommande que le taux de la taxe spécifique sur les produits du tabac soit augmenté, de manière prévisible, de 1 $ par année par cartouche pendant cinq années.

Cette augmentation permettrait de dégager des revenus de **160 millions de dollars** à terme.

Recommandation n° 13

La commission recommande que la taxe sur les boissons alcooliques soit augmentée de 0,078 $ additionnel par litre de bière chaque année pendant cinq ans.

Cette mesure permettrait de dégager des revenus de **210 millions de dollars** annuellement à terme.

Conformément à l'objectif que s'est donné la commission de respecter le principe de développement durable, certaines taxes écofiscales seraient également majorées[25].

Recommandation n° 14

La commission recommande d'augmenter la taxe sur les carburants à l'égard de l'essence et du diesel de 1 cent par litre par année pendant cinq ans, afin d'envoyer un signal clair en faveur d'une réduction de la consommation, tout en donnant le temps aux contribuables de s'adapter.

À terme, cette proposition permettrait de dégager **600 millions de dollars** de revenus fiscaux annuellement.

Ceci s'ajouterait aux effets anticipés de l'application du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

---

[25] Voir à la page 153.

Recommandation n° 15

La commission recommande d'augmenter et de moduler le droit d'immatriculation additionnel appliqué aux véhicules de luxe pour les véhicules de plus de 50 000 $.

Ainsi, le taux qui est actuellement de 1 % sur la valeur excédant 40 000 $ d'un véhicule :

— demeurerait de 1 % sur la tranche de valeur excédant 40 000 $, sans excéder 50 000 $;

— passerait à 2 % sur la tranche de valeur excédant 50 000 $, sans excéder 60 000 $;

— passerait à 3 % sur la tranche de valeur excédant 60 000 $.

La commission recommande également que les véhicules électriques ne soient plus soumis à ces droits additionnels, afin de récompenser leurs bénéfices environnementaux.

Cette proposition permettrait de dégager **11 millions de dollars** de revenus fiscaux annuellement.

Au total, les différentes augmentations de taux dégageraient des revenus fiscaux accrus de **2,665 milliards de dollars**.

- **La révision des dépenses fiscales liées aux taxes à la consommation**

Conformément à son mandat, la commission a analysé de façon systématique les dépenses fiscales liées aux taxes à la consommation. Le détail de l'analyse effectuée et des résultats obtenus est présenté dans le volume 2 du présent rapport.

Les révisions proposées par la commission représentent des réductions de dépenses fiscales de **201 millions de dollars**.

Ces révisions auraient pour effet d'élargir l'assiette fiscale des taxes à la consommation.

Les révisions des dépenses fiscales concernant les taxes à la consommation

Les dépenses fiscales dont la commission recommande l'abolition

- Remboursement à l'égard des ouvre-portes automatiques pour l'usage des personnes handicapées
- Exemption accordée à la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal
- Réduction du taux de la taxe spécifique à l'égard de la bière vendue par les microbrasseries ainsi que celle à l'égard des boissons alcooliques vendues par les producteurs artisanaux;
- Détaxation des couches pour enfants et d'articles d'allaitement
- Détaxation des livres[1]
- Remboursement de la taxe accordé aux acheteurs d'habitations résidentielles neuves
- Remboursement de la taxe accordé aux locateurs d'immeubles d'habitation résidentiels neufs

Les dépenses fiscales dont la commission recommande la modification

- Remboursement de taxe accordé aux organismes de bienfaisance et certains organismes sans but lucratif[1]
- Remboursement de taxe accordé aux écoles, aux collèges et aux universités[1]
- Remboursement de taxe accordé aux hôpitaux[1]
- Remboursement de taxe accordé aux municipalités[1]
- Réduction du taux de la taxe sur les carburants à l'égard des aéronefs

1 Les sommes dégagées seraient réallouées.

■ Le recours accru à la tarification

La réduction significative de l'impôt sur le revenu des particuliers serait également financée par un recours accru à la tarification.

La commission a concentré son analyse sur deux champs de tarification spécifiques, soit les frais de garde à contribution réduite et les tarifs d'électricité d'Hydro-Québec.

— En ce qui concerne les services de garde à contribution réduite, la commission recommande une fiscalisation des tarifs permettant de protéger les familles à faible ou à moyen revenu tout en dégageant une somme additionnelle, par rapport à la réforme annoncée par le gouvernement.

— Pour ce qui est d'Hydro-Québec, la commission recommande une augmentation du prix de l'électricité patrimoniale ainsi qu'une nouvelle taxe à la surconsommation d'électricité pour le secteur domestique.

Ce recours accru permettrait de dégager **806 millions de dollars**, soit :

— des économies additionnelles de **101 millions de dollars** grâce à la fiscalisation des tarifs des services de garde à contribution réduite;

— une augmentation du prix de l'électricité patrimoniale ainsi qu'une nouvelle taxe à la surconsommation pour le secteur domestique, dégageant **705 millions de dollars**.

  — 623 millions de dollars provenant de la hausse du coût du bloc patrimonial;

  — 82 millions de dollars provenant de l'imposition d'une taxe aux consommateurs les plus énergivores.

■ Les mesures de soutien aux plus démunis

Pour la commission, il est essentiel que les plus démunis de la société soient protégés des impacts d'un recours accru aux taxes à la consommation et à la tarification.

Recommandation n° 16

La commission recommande de dégager un montant de **310 millions de dollars** pour la bonification du crédit d'impôt pour la solidarité, afin de protéger les plus démunis contre une détérioration de leur situation financière pouvant résulter du nouveau dosage des impôts et des augmentations de taxes proposés.

Ce montant s'ajoute aux autres mesures proposées par la commission et profitant aux plus démunis, dont :

— la majoration du montant personnel de base;

— la réduction des taux d'imposition;

— la bonification de la prime au travail que la commission recommande par ailleurs.

▪ La bonification du crédit d'impôt pour la solidarité

La commission propose que le montant de 310 millions de dollars soit affecté à une bonification du crédit d'impôt pour la solidarité, afin de compenser le recours accru aux taxes à la consommation et à la tarification.

Cette recommandation est l'une des propositions formulées par la commission pour assurer la redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis[26].

▪ La majoration du montant personnel de base

En plus de cette bonification du crédit d'impôt pour la solidarité, la majoration du montant personnel de base proposée par la commission porterait le seuil de revenu gagné soustrait à l'imposition à 18 000 $.

Il s'agit d'un montant considérablement plus élevé que le montant personnel de base actuel qui permet de compenser l'imposition jusqu'au seuil de 14 281 $. L'augmentation proposée permettrait de ne pas imposer les contribuables sur les revenus nécessaires pour couvrir les besoins jugés essentiels.

▪ La réduction des taux d'imposition

La baisse du taux des premières tranches d'imposition du barème que propose la commission profitera aux contribuables à faible revenu comme à l'ensemble des contribuables.

---

[26] Voir à la page 208.

❑ L'implantation de la réforme proposée : l'imposition des sociétés

La réforme de la fiscalité proposée par la commission se traduirait par plusieurs modifications majeures à apporter à l'imposition des sociétés.

Toujours afin de favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie, la commission propose des mesures conduisant à une réduction de l'imposition des sociétés de **1,6 milliard de dollars**.

— La commission recommande une diminution de près de **0,7 milliard de dollars** de l'imposition des sociétés, cette diminution s'appliquant de façon uniforme à toutes les sociétés grâce à une réduction significative du taux d'imposition.

— Une « prime à la croissance » d'un coût de près de **0,5 milliard de dollars** serait mise en place pour les PME.

— Les PME bénéficieraient d'une réduction de la taxe sur la masse salariale de plus de **0,4 milliard de dollars**.

Cette réduction de l'imposition des sociétés serait financée par :

— une révision des dépenses fiscales dont bénéficient les entreprises, dégageant des économies nettes de **1,1 milliard de dollars**;

— une révision du dosage existant actuellement entre les différents modes d'imposition des sociétés grâce à un recours accru à la tarification, permettant de dégager **0,5 milliard de dollars**.

Au total, les modifications ainsi apportées à l'imposition des sociétés seraient à coût nul pour ces dernières. Le fardeau fiscal global des sociétés ne serait ni alourdi, ni allégé.

TABLEAU 5

Modifications au dosage de l'imposition des sociétés – Sommaire
(en millions de dollars)

	Coût pour le gouvernement
Une réduction de l'imposition des sociétés	**1 575**
– La réduction du taux général d'imposition	675
– La nouvelle prime à la croissance pour les PME	470
– La réduction de la taxe sur la masse salariale pour les PME	430
Une révision des dépenses fiscales dont bénéficient les entreprises	**(1 075)**
– La bonification des dépenses fiscales concernant le secteur culturel	5
– L'élimination de l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises	(550)
– Pour les grandes entreprises, la fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt	(325)
– La révision d'autres dépenses fiscales	(205)
Un recours accru à la tarification (électricité)	**(500)**
TOTAL	**0**

- **Une diminution significative du taux d'imposition sur le revenu des sociétés : un taux uniforme à 10 %**

Recommandation n° 17

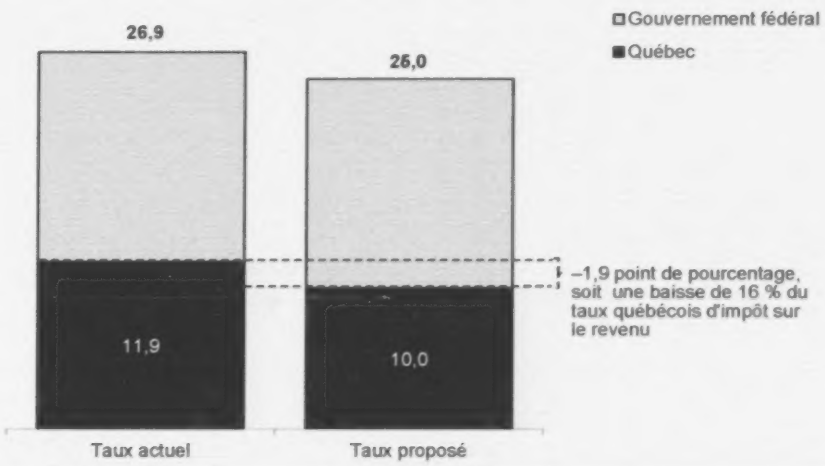
La commission recommande de réduire de 11,9 % à 10 % le taux d'imposition sur le revenu des sociétés.

Cette baisse de près de 2 points de pourcentage du taux d'imposition correspond à une baisse de près de 16 % du taux d'imposition. Le taux d'imposition combiné au taux fédéral passerait ainsi à 25 %.

Cette réduction d'impôt représenterait un gain de **675 millions de dollars** pour les sociétés.

GRAPHIQUE 3

Taux d'imposition sur le revenu des sociétés
(taux en pourcentage)



Cette baisse du taux d'imposition améliorerait la compétitivité fiscale du Québec et serait bénéfique à la croissance économique. Elle améliorerait la rentabilité des investissements, permettant ainsi aux entreprises d'investir davantage dans leur croissance. Elle aurait pour effet d'attirer au Québec des entreprises provenant de l'extérieur.

La baisse du taux général d'imposition permettrait aux entreprises du Québec de bénéficier du plus faible taux général d'imposition sur le revenu au Canada, à égalité avec celles de l'Alberta.

- **Les arguments présentés par certains économistes**

Dans une étude réalisée à la demande de la commission, Jean-François Wen, Bev Dahlby et Ergete Ferede avancent que l'efficacité économique et la croissance à long terme au Québec seraient accrues par une diminution du taux d'imposition des sociétés et l'élimination ou la réduction du crédit d'impôt à l'investissement[27].

Dans une étude antérieure, Bev Dahlby et Ergete Ferede avaient estimé qu'une diminution d'un point de pourcentage du taux d'imposition provincial sur les revenus des sociétés serait associée à une augmentation de 0,1 à 0,2 point de pourcentage du taux de croissance économique annuel provincial, ce qui est considérable dans le contexte d'une croissance annuelle moyenne du PIB réel de l'ordre de 1,5 %[28].

Une autre étude de Bev Dahlby concluait qu'en diminuant l'impôt sur le revenu des sociétés en faveur d'une hausse de la taxe de vente ou de l'impôt sur le revenu des particuliers, les provinces canadiennes connaîtraient des augmentations de taux de croissance économique. Cette conclusion suppose que ce nouveau dosage des impôts et taxes serait à coût nul, c'est-à-dire sans incidence sur les recettes fiscales[29].

---

27 Dans cette étude, les auteurs ne produisent pas d'estimations des impacts sur la croissance économique pour le Québec. Les conclusions qu'ils tirent découlent de leurs estimations du coût marginal des fonds publics associé aux différents impôts et taxes. Pour plus de détails, voir : Jean-François WEN, Bev DAHLBY et Ergete FEREDE, *Les implications des distorsions fiscales sur la réforme fiscale au Québec*, 24 novembre 2014, dans le volume 5 du présent rapport.

28 Bev DAHLBY et Ergete FEREDE, "The Effects of Tax Rate Changes on Tax Bases and the Marginal Cost of Public Funds for Provincial Governments", *International Tax and Public Finance*, vol. 19, décembre 2012, p. 844-883.

29 Bev DAHLBY, "Reforming the Tax Mix in Canada", *SPP Research Papers*, vol. 5, n° 14, The School of Public Policy, Université de Calgary, avril 2012.

■ Une « prime à la croissance » en faveur des PME

La commission recommande la mise en place d'une « prime à la croissance » en faveur des PME, en remplacement de l'actuelle « déduction accordée aux petites entreprises ».

La « prime à la croissance » aurait un coût de **470 millions de dollars** pour le gouvernement.

La nouvelle « prime à la croissance » remplacerait l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises, qui définit un taux d'imposition réduit sur le revenu pour les PME – et dont le coût est de 550 millions de dollars. La nouvelle prime aurait ainsi un coût moindre de 80 millions de dollars par rapport à l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises.

▪ Les critiques visant l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises

L'actuelle déduction accordée aux petites entreprises fait l'objet de nombreuses critiques.

Le principal motif invoqué pour justifier un taux réduit pour les PME réside dans le fait que les plus petites entreprises auraient davantage de difficultés que les grandes à financer leurs activités ou leurs projets. Selon les travaux de l'OCDE, l'efficacité d'un taux réduit n'est pas confirmée par les études effectuées[30].

Toujours selon cette étude, le traitement spécifique en faveur des PME représenterait « une distorsion grave, qui dissuade les entreprises d'atteindre une taille optimale pour réaliser des économies d'échelle ». Il se pourrait ainsi qu'une fiscalité avantageuse pour les petites entreprises ait une influence négative sur leur croissance.

D'autres données présentées dans cette même étude démontrent « qu'une réduction de l'impôt des sociétés pour les grandes entreprises aurait beaucoup plus d'effets bénéfiques sur la croissance que pour les petites entreprises, en partie du fait que la rentabilité de ces dernières est trop faible pour être sensiblement affectée par l'impôt sur le [revenu] des sociétés ».

Le même raisonnement s'appliquerait aux PME manufacturières, qui bénéficient au Québec d'une bonification additionnelle de la déduction accordée aux petites entreprises.

▪ La prise en compte du contexte canadien

Cependant, dans le contexte canadien, la commission constate que les PME québécoises entrent en concurrence avec les PME du reste du Canada, où existe le plus souvent un traitement fiscal spécifique et avantageux.

Pour cette raison, la commission recommande le maintien d'un traitement particulier pour les PME, ce traitement prenant la forme d'une « prime à la croissance ».

---

30 « La réforme fiscale au service de l'efficience et de l'équité », dans OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Canada 2008*, juin 2008, p. 83-84.

Recommandation n° 18

La commission recommande la mise en place d'une « prime à la croissance » pour les PME. La nouvelle « prime à la croissance » remplacerait l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises.

Cette prime prendrait la forme d'un crédit d'impôt ou d'une déduction permettant de réduire pour les sociétés privées de 10 % à 4 % le taux d'imposition sur les revenus des sociétés pour la tranche de revenu imposable entre 100 000 $ et 500 000 $.

La nouvelle prime encouragerait les petites entreprises à croître afin d'accéder au niveau de revenus permettant de bénéficier du traitement fiscal avantageux.

L'admissibilité à cette nouvelle prime serait limitée aux sociétés privées sous contrôle canadien ayant un capital versé inférieur à 15 millions de dollars, comme pour l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises.

De plus, l'accès à ce taux serait limité aux sociétés ayant au moins cinq employés.

La « prime à la croissance » représenterait un coût de **470 millions de dollars**, soit 80 millions de dollars de moins que l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises.

- **Corriger une iniquité**

En limitant l'accès à ce taux aux sociétés ayant au moins cinq employés, on corrigerait également en partie l'iniquité observée : un nombre significatif de travailleurs autonomes ou de professionnels s'incorporent afin de bénéficier des avantages fiscaux d'exercer ses activités au moyen d'une société.

L'incorporation leur donne accès à certaines possibilités de planifications fiscales permettant notamment le report d'imposition, ce qui constitue un avantage fiscal significatif. Les salariés ne peuvent recourir à l'incorporation permettant de tels avantages.

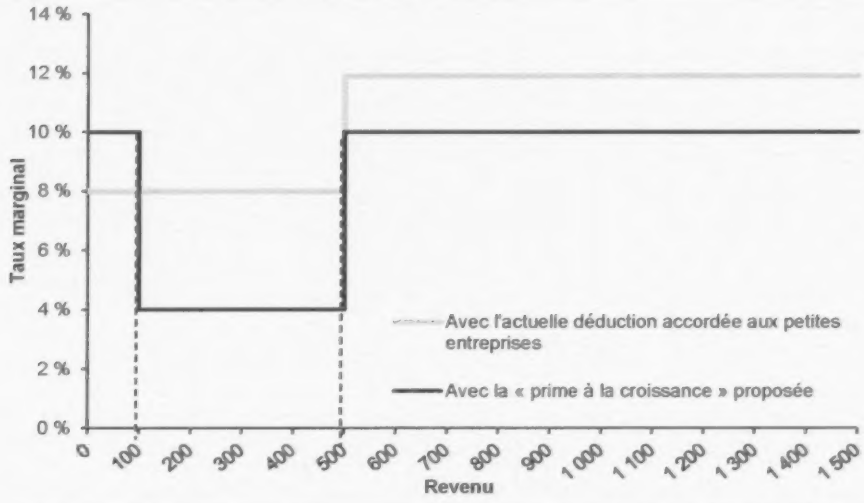
Sans cette exclusion, la prime à la croissance aurait un coût additionnel d'environ 125 millions de dollars.

- **L'impact sur les PME admissibles des secteurs autres que manufacturiers**

Pour les PME admissibles des secteurs autres que manufacturiers, cette prime à la croissance, combinée à la baisse du taux d'imposition sur le revenu de 11,9 % à 10 %, offrirait un taux marginal d'imposition inférieur au taux actuel pour toutes les sociétés ayant des revenus imposables excédant 100 000 $.

GRAPHIQUE 4

Taux marginal d'imposition sur le revenu d'une PME, sauf pour le secteur manufacturier – 2015
(taux en pourcentage et revenu en milliers de dollars)



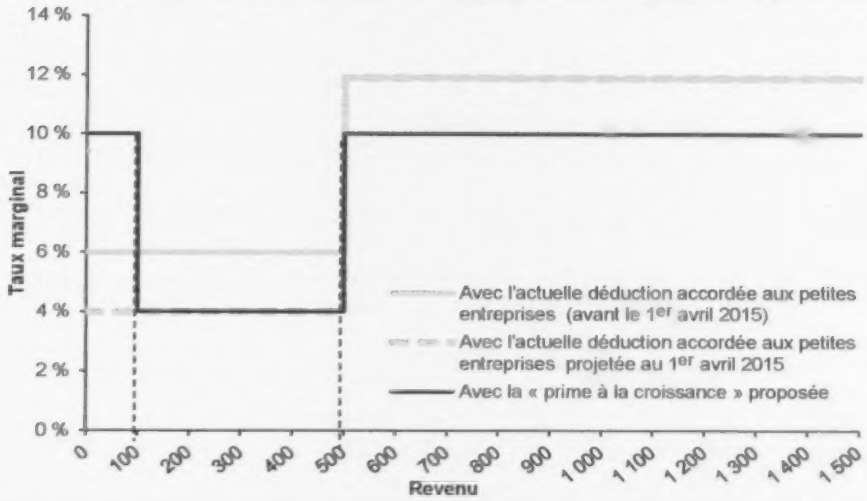
- **L'impact sur les PME du secteur manufacturier**

Pour les PME admissibles du secteur manufacturier, qui bénéficient actuellement d'un traitement préférentiel par rapport aux autres secteurs, le taux marginal serait inférieur ou égal au taux actuel pour tous les revenus excédant 100 000 $.

En comparaison du taux annoncé pour le 1er avril 2015 à leur égard, le taux d'imposition serait équivalent entre 100 000 $ et 500 000 $ et plus faible sur les revenus excédentaires grâce à la baisse du taux d'imposition proposée.

GRAPHIQUE 5

Taux marginal d'imposition sur le revenu d'une PME, secteur manufacturier – 2015
(taux en pourcentage et revenu en milliers de dollars)



- **Une véritable prime à la croissance**

L'application de cette nouvelle « prime à la croissance » aurait pour effet de réduire significativement le taux effectif d'imposition à mesure que le revenu de l'entreprise augmente entre 100 000 $ et 500 000 $.

Les petites entreprises réalisant moins de 100 000 $ de revenu imposable verraient leur taux d'imposition augmenter par rapport à l'application de la déduction actuelle.

— L'impôt additionnel ne pourrait excéder 2 000 $, sauf dans le secteur manufacturier bénéficiant actuellement d'un traitement préférentiel et pour lequel l'impôt additionnel maximal serait de 4 000 $ ou 6 000 $ à partir du 1er avril 2015, si le gouvernement confirmait la bonification additionnelle annoncée.

— Les petites entreprises auraient cependant accès aux taux d'imposition réduits si elles croissent.

TABLEAU 6

Impôt à payer dans la situation actuelle et dans la situation proposée, sauf pour le secteur manufacturier – 2015
(en dollars)

Revenu imposable	Situation actuelle	Proposition de la commission	Écart d'imposition
100 000	8 000	10 000	2 000
250 000	20 000	16 000	-4 000
500 000	40 000	26 000	-14 000
750 000	69 750	51 000	-18 750
1 000 000	99 500	76 000	-23 500
1 250 000	129 250	101 000	-28 250
1 500 000	159 000	126 000	-33 000

TABLEAU 7

Impôt à payer dans la situation actuelle et dans la situation proposée, secteur manufacturier – 2015
(en dollars)

	Avant le 1er avril 2015			À partir du 1er avril 2015		
Revenu imposable	**Situation actuelle**	**Proposition de la commission**	**Écart d'imposition**	**Situation prévue**	**Proposition de la commission**	**Écart d'imposition**
100 000	6 000	10 000	4 000	4 000	10 000	6 000
250 000	15 000	16 000	1 000	10 000	16 000	6 000
500 000	30 000	26 000	−4 000	20 000	26 000	6 000
750 000	59 750	51 000	−8 750	49 750	51 000	1 250
1 000 000	89 500	76 000	−13 500	79 500	76 000	−3 500
1 250 000	119 250	101 000	−18 250	109 250	101 000	−8 250
1 500 000	149 000	126 000	−23 000	139 000	126 000	−13 000

- **Une plus grande neutralité**

La « prime à la croissance » que propose la commission bénéficierait aux entreprises de tous les secteurs d'activités, sans distinction.

Par rapport à l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises offrant un traitement préférentiel aux PME du secteur manufacturier, la prime à la croissance serait plus neutre et plus équitable envers les entreprises de tous les secteurs.

Les propositions de la commission et le respect du principe d'intégration

Le principe d'intégration

Afin d'assurer la neutralité du régime fiscal et d'éviter une double imposition, un mécanisme d'intégration entre la fiscalité des particuliers et la fiscalité des sociétés est en place pour faire en sorte qu'un revenu de dividende soit imposé à un taux similaire à un revenu de travail[1].

Le respect du principe, par rapport aux propositions de la commission

De nouveaux taux d'imposition, tels que ceux proposés par la commission, modifieraient la neutralité du régime fiscal pour les sociétés.

Afin de rendre le régime fiscal plus neutre, le taux provincial de la majoration et du crédit d'impôt pour les dividendes devrait être ajusté pour tenir compte des nouveaux taux d'imposition proposés par la commission, tant la baisse du taux général que la nouvelle prime à la croissance.

1 Pour plus de détails, voir la sixième partie du volume 3 du présent rapport.

- **Une diminution du taux de la taxe sur la masse salariale pour les PME**

Le Québec perçoit auprès des entreprises une taxe sur la masse salariale dénommée contribution au Fonds des services de santé.

Recommandation n° 19

La commission recommande de réduire de 2,7 % à 1,6 % le taux de la taxe sur la masse salariale pour les PME.

Cette réduction représenterait un allègement de la charge fiscale de **430 millions de dollars** pour les PME.

Il faut bien distinguer cette taxe, dont le produit est versé au fonds consolidé, des cotisations sociales, qui visent à financer certains programmes précis dont bénéficient les employés.

- **La justification d'un traitement différencié pour les PME**

La fiscalité québécoise se distingue par le niveau élevé de la taxe sur la masse salariale, par rapport aux trois autres provinces où une telle taxe existe.

La taxe sur la masse salariale représente une charge fixe dont le poids est plus important pour les PME que pour les grandes entreprises. Pour les PME, cette charge fixe impose également des contraintes de liquidités additionnelles[31].

Un traitement différencié entre les petites et les grandes entreprises est donc justifié dans ce cas-ci.

- **Un taux réduit pour tous les secteurs**

Ce taux s'appliquerait aux entreprises de tous les secteurs afin de ne pas avantager un secteur particulier au détriment des autres.

Les PME des secteurs primaire et manufacturier bénéficient déjà de ce taux depuis le 1er janvier 2015. Pour les autres PME actuellement soumises au taux de 2,7 %, il s'agirait d'une réduction de la taxe sur la masse salariale de plus de 40 %.

[31] Pour plus de détails, voir la sixième partie du volume 3 du présent rapport.

Les cotisations sociales

Le poids des cotisations sociales

Les cotisations sociales constituent une charge additionnelle à la taxe sur la masse salariale que doivent supporter les entreprises.

Contrairement à la taxe sur la masse salariale, le Québec ne se démarque pas par un poids significativement plus important qu'ailleurs en ce qui concerne les charges sociales. En excluant les exemptions et les gains maximaux assurables, les charges sociales représentent environ 10,2 % de la masse salariale au Québec, comparativement à 10 % en Ontario et à 9,5 % pour l'ensemble des provinces canadiennes.

Cependant, la réduction de la taxe sur la masse salariale ne devrait pas être vue comme une ouverture à augmenter les charges sociales existantes.

La « taxe du 1 % »

Les sociétés ont l'obligation de consacrer 1 % de leur masse salariale à la formation de la main-d'œuvre. Les sociétés ne s'y conformant pas doivent verser l'équivalent dans un fonds de formation de la main-d'œuvre géré par la Commission des partenaires du marché du travail.

Bien que cette mesure soit connue sous le nom de « taxe du 1 % », il ne s'agit pas d'une mesure fiscale. La commission ne l'a donc pas analysée.

Cependant, il s'agit d'une charge sur la masse salariale s'ajoutant aux impôts et aux autres charges sociales.

■ Le financement de la réduction de l'imposition des sociétés

Recommandation n° 20

La commission recommande que la réduction de l'imposition des sociétés soit financée par :

— une révision des dépenses fiscales dont bénéficient les entreprises dégageant des économies nettes de **1,1 milliard de dollars**, soit :

  — la fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt pour les grandes entreprises, dégageant à terme des économies récurrentes de **325 millions de dollars**,

  — l'élimination de l'actuelle déduction pour petite entreprise, représentant une économie récurrente de **550 millions de dollars,** pour une économie nette de 80 millions de dollars après prise en compte de la nouvelle « prime à la croissance »,

  — certaines bonifications à des mesures fiscales concernant le secteur culturel, évaluées à **5 millions de dollars**,

  — la révision d'autres dépenses fiscales, permettant de dégager des économies supplémentaires de **205 millions de dollars**;

— un recours supplémentaire à la tarification, soit une augmentation du prix de l'électricité patrimoniale, dégageant **500 millions de dollars**.

■ Une révision des dépenses fiscales dont bénéficient les sociétés

La commission propose que la réduction de l'imposition des sociétés soit financée en majeure partie par une révision des dépenses fiscales dont bénéficient les entreprises.

La commission recommande à cette fin des resserrements à ces dépenses fiscales dégageant des économies annuelles nettes de **1,1 milliard de dollars**. Ces économies incluent l'impact de la suppression de la déduction accordée aux petites entreprises, évalué à **550 millions de dollars**.

Comme pour l'impôt des particuliers, la commission a procédé à un examen systématique et approfondi des dépenses fiscales dont bénéficient les sociétés. On trouvera dans le volume 2 du présent rapport la démarche retenue par la commission ainsi que les conclusions auxquelles la commission en est arrivée, pour les différentes dépenses fiscales existantes.

Plus précisément, la commission recommande :

— la fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt, pour les grandes entreprises;

— certaines bonifications aux mesures fiscales concernant le secteur culturel;

— d'autres réductions aux dépenses fiscales existantes.

- **La fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt, pour les grandes entreprises**

La commission a identifié un resserrement s'appliquant simultanément à plusieurs dépenses fiscales, soit la fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt, pour les grandes entreprises.

La remboursabilité des crédits d'impôt constitue une caractéristique générale s'appliquant à la majorité des crédits d'impôt aux sociétés.

Le caractère remboursable des crédits d'impôt aux sociétés entraîne certains effets économiques indésirables.

— Plusieurs entreprises bénéficient, de manière récurrente, du caractère remboursable des crédits d'impôt, l'impôt qu'elles ont à payer étant, année après année, inférieur à la valeur de ces crédits.

— L'existence de crédits d'impôt remboursables n'incite pas les entreprises à dégager des profits au Québec.

Recommandation n° 21

Pour ce qui est de la révision des dépenses fiscales dont bénéficient les sociétés, la commission recommande de ne maintenir totalement ou partiellement le principe de remboursabilité que pour les sociétés privées sous contrôle canadien dont le revenu imposable est inférieur à 800 000 $ et dont le capital versé mondial consolidé ne dépasse pas 50 millions de dollars.

La commission recommande par ailleurs que pour toutes les sociétés, la cotisation au Fonds des services de santé soit prise en compte dans la détermination de la part remboursable du crédit d'impôt, en plus de l'impôt sur le revenu.

Cette mesure dégagerait à terme des économies récurrentes de **325 millions de dollars**.

Cette mesure pourrait être mise en place graduellement, sur cinq ans, afin de donner la possibilité aux sociétés de s'adapter.

Cette recommandation avait été formulée au gouvernement par la commission dans le cadre de son rapport intérimaire devant identifier des mesures de resserrement immédiat permettant l'atteinte des objectifs du budget 2014-2015[32].

Ces mesures avaient été proposées dans un contexte précis, soit celui des cibles budgétaires définies par le gouvernement. La commission reprend cette recommandation, mais cette fois-ci en la mettant au service de la réforme proposée : la limitation de la remboursabilité des crédits d'impôt permettrait de financer la réduction de l'imposition des sociétés.

Ces mesures pourraient être mises en place graduellement, sur cinq ans, afin de donner la possibilité aux sociétés de s'adapter.

[32] Voir l'intégralité des propositions soumises par la commission dans le volume 4 du présent rapport.

- **Certaines bonifications aux mesures fiscales concernant le secteur culturel**

Recommandation n° 22

Toujours pour ce qui est de la révision des dépenses fiscales dont bénéficient les sociétés, la commission a identifié certaines bonifications à des mesures fiscales concernant le secteur culturel, évaluées à 5 millions de dollars.

La commission recommande également d'étudier la possibilité d'imposer une taxe sur les services Internet résidentiels, afin de soutenir, notamment, le financement de mesures fiscales existantes ou nouvelles visant la culture.

Les aides fiscales concernant le secteur culturel ne poursuivent pas que des buts économiques. Elles visent également des objectifs culturels, soit offrir aux citoyens du Québec une production culturelle originale – principalement en langue française –, et faire rayonner la culture québécoise à l'international.

Comme dans l'ensemble des dépenses fiscales étudiées, la commission identifie un certain nombre de resserrements dans ce secteur. Cependant, elle propose des bonifications au crédit d'impôt pour la production d'enregistrements sonores, au crédit d'impôt pour production de spectacles, au crédit d'impôt pour doublage de films ainsi qu'au crédit d'impôt pour édition de livres.

- **D'autres réductions aux dépenses fiscales existantes**

De manière générale, l'examen des autres dépenses fiscales dont bénéficient les sociétés a conduit la commission à recommander bon nombre d'autres réductions possibles aux dépenses fiscales existantes, permettant de dégager des économies supplémentaires de **205 millions de dollars**.

La révision des dépenses fiscales concernant l'impôt sur le revenu des entreprises

Les dépenses fiscales dont la commission recommande l'abolition

- Crédit d'impôt remboursable pour titulaires d'un permis de chauffeur ou de propriétaire de taxi
- Crédit d'impôt pour services d'adaptation technologique
- Déduction additionnelle de 100 % dans le calcul du revenu de l'employeur (transport en commun)
- Crédit d'impôt remboursable pour l'exploitant d'un centre financier international (CFI)
- Crédit d'impôt relatif aux ressources

Les dépenses fiscales dont la commission recommande la modification

- Crédit d'impôt remboursable pour le design
- Crédit d'impôt remboursable relatif à la déclaration des pourboires

Le coût d'opportunité de maintenir une dépense fiscale

Toute mesure fiscale a des effets positifs, lorsqu'on ne prend pas en compte les autres utilisations possibles des sommes qui y sont investies.

Dans sa réforme fiscale à coût nul, la commission a choisi de privilégier une réduction de l'imposition sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale, sans privilégier un secteur d'activité par rapport à un autre. Pour la commission, ce choix est garant d'une meilleure croissance économique et d'une plus grande création de richesse.

Un tel choix nécessite cependant de réduire en conséquence d'autres dépenses fiscales ciblées moins bénéfiques sur l'économie. Ne pas réduire ces dépenses fiscales diminuerait d'autant la marge disponible pour agir en faveur de l'ensemble des sociétés par l'intermédiaire d'un allègement de l'imposition sur leur revenu ou de la taxe sur la masse salariale.

Un exemple

Il existe ainsi un véritable coût d'opportunité lorsque l'on choisit de maintenir une dépense fiscale.

À titre illustratif, on présente ci-après un exemple de l'ampleur de la réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés ou de la taxe sur la masse salariale à laquelle il faudrait renoncer en ne donnant pas suite à l'une des recommandations de la commission.

La fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt pour les grandes entreprises permettant des économies à terme de 325 millions de dollars représente :

- 0,90 point de pourcentage sur le taux général de l'impôt des sociétés de 11,9 %;
- 0,81 point de pourcentage sur le taux de 2,7 % des cotisations des PME au Fonds des services de santé.

■ Le recours accru à la tarification

La réduction de l'imposition des sociétés serait également financée en partie par un recours accru à la tarification. Ce recours accru permettrait de dégager annuellement **500 millions de dollars**.

En ce qui concerne les sociétés, la recommandation de la commission d'utiliser la tarification de manière accrue concerne les tarifs d'électricité d'Hydro-Québec.

La recommandation de la commission touchant le coût de l'électricité patrimoniale et formulée précédemment toucherait également les sociétés, à l'exception des grands clients industriels d'Hydro-Québec au tarif L.

Une modulation possible de la réforme

La réforme proposée par la commission est majeure. Dans l'éventualité où le gouvernement choisirait de moduler son application, des choix devraient être effectués.

En effet, si le gouvernement décidait de ne pas mettre en place certaines mesures de resserrement, toutes les réductions d'impôt proposées ne pourraient être accordées. Par exemple, le gouvernement pourrait choisir de ne pas appliquer entièrement la recommandation concernant la fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt pour les grandes entreprises ou de conserver des mesures fiscales dont la commission recommande l'abolition.

Moduler la baisse de l'impôt sur le revenu des sociétés

Dans un tel cas, la commission identifie une piste de modulation concernant l'application de la baisse du taux d'imposition sur le revenu des sociétés à 10 %. Si les sommes dégagées sont insuffisantes pour une mise en œuvre complète de la recommandation, certains secteurs pourraient en être exclus au départ, soit les secteurs financier, pétrolier et minier.

- L'exclusion du secteur financier ferait passer le coût de la réduction du taux général d'imposition de 675 millions de dollars à 490 millions de dollars, soit une différence de 185 millions de dollars.
- L'exclusion des secteurs pétrolier et minier réduirait le coût de la recommandation d'un montant additionnel de 20 millions de dollars.

Des exceptions qui se justifient

Même si la commission recommande, de manière générale, d'éviter le traitement différentiel entre secteurs de l'économie, ces exceptions peuvent se justifier.

- Dans le cas du secteur financier, il faut rappeler qu'à partir de 2019, la contribution temporaire des institutions financières sera abolie. Ainsi, les institutions financières bénéficieront déjà d'une réduction de taux d'imposition. Le maintien à 11,9 % de son taux d'imposition sur le revenu ferait en sorte de maintenir à peu près constant leur fardeau fiscal après la disparition de la contribution temporaire.
- Pour ce qui est du secteur minier, il faut noter l'entrée en vigueur en 2014 d'un nouveau régime minier visant à assurer une juste contribution des sociétés exploitant les ressources naturelles du Québec, ce régime étant notamment établi sur la base d'un taux d'imposition des grandes sociétés à 11,9 %. Maintenir pour ces sociétés un taux d'imposition de 11,9 % conserverait la contribution ainsi établie à l'égard de leur exploitation des ressources naturelles.

1.2 Une perspective à moyen terme : une révision de l'imposition des gains en capital

Une révision du mode d'imposition des gains en capital irait dans la même logique que la mise en place d'un système d'imposition à deux volets, c'est-à-dire en éliminant le traitement fiscal avantageux de ce type de gains.

❑ Modifier le régime actuel

Dans le régime actuel, le traitement des gains en capital fait partie intégrante de l'impôt sur le revenu des particuliers – comme d'ailleurs de l'impôt sur le revenu des sociétés.

Au Québec comme dans l'ensemble du Canada, ce traitement fait l'objet de règles particulières, plus favorables que le régime général, ce qui conduit à les considérer comme des dépenses fiscales[33].

Quatre dépenses fiscales concernent ainsi l'imposition des gains en capital ou sont en lien avec elle :

— l'inclusion partielle des gains en capital – définissant le traitement fiscal spécifique dont bénéficient les revenus de cette nature, pour les particuliers comme pour les sociétés;

— la non-imposition du gain en capital sur les résidences principales;

— l'exonération cumulative des gains en capital;

— le traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions accordées aux employés.

Les changements que propose la commission touchent ces quatre éléments.

Recommandation n° 23

La commission recommande une révision globale de l'imposition des gains en capital.

Cette révision viserait à traiter plus équitablement les gains en capital, comparativement aux autres sources de revenus.

— Il s'agit d'une révision de moyen terme demandant une coordination à l'échelle canadienne, afin d'éviter que la réalisation des gains en capital ne se déplace simplement à l'extérieur du Québec, si le Québec faisait cavalier seul.

— La révision ne serait pas appliquée de façon rétroactive, c'est-à-dire qu'elle ne s'appliquerait pas aux gains en capital antérieurs à la mise en application de la réforme recommandée.

[33] Pour plus de détails, voir la cinquième partie du volume 3 du présent rapport.

❑ L'inclusion partielle des gains en capital

Recommandation n° 24

La commission recommande l'élimination de l'inclusion partielle du gain en capital et son remplacement par la prise en compte du gain en capital réel, soit le gain en capital tenant compte de l'inflation. Le gain en capital serait ainsi imposé normalement, comme n'importe quel autre revenu.

- **Pour les gains en capital réalisés lors de la disposition d'un bien détenu pendant moins d'un an, le gain en capital devrait être imposé comme n'importe quel autre revenu.**
- **Passé ce délai d'un an, le gain en capital réalisé serait ajusté pour tenir compte de l'inflation.**

Il s'agirait d'un changement à moyen terme demandant une coordination entre les autres provinces et le gouvernement fédéral.

La proposition de la commission concernant l'imposition des gains en capital réalisés lors de la disposition d'un bien détenu pendant moins d'un an est la règle aux États-Unis.

Actuellement, les gains en capital sont imposables partiellement. Seule la moitié du gain en capital est prise en considération dans la détermination du revenu imposable. Cette inclusion partielle « vise à reconnaître que l'appréciation de la valeur d'un bien ne correspond pas nécessairement à un enrichissement pour le contribuable, compte tenu de l'inflation[34] ».

Ce taux d'inclusion a souvent varié dans le temps. Il n'est pas lié à l'inflation. Il s'agit d'un taux semblant en bonne partie arbitraire. Il est particulièrement difficile de justifier un tel taux pour combler l'inflation pour un bien détenu sur une courte période.

La révision recommandée par la commission est majeure. Elle permettrait de traiter plus équitablement les gains en capital, par rapport aux autres sources de revenus.

- Pour une période de détention de moins d'un an, le gain en capital serait imposé comme tout autre revenu.
- Pour une période de détention de plus d'un an, l'imposition diminuerait en fonction du nombre d'années de détention du bien avant sa vente et du taux d'inflation applicable durant ces années.

[34] MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Dépenses fiscales – Édition 2013*, mars 2014, p. B.117.

Le traitement du gain en capital dans d'autres juridictions

En 2013, l'OCDE a produit une étude qui décrit bien le traitement du gain en capital pour un grand nombre de juridictions[1].

On y constate que plusieurs juridictions prennent en compte la période de détention des biens afin de déterminer le taux d'inclusion du gain en capital. La période de détention varie considérablement d'un pays à l'autre.

Sans en faire une liste exhaustive, l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, les États-Unis et la Finlande appliquent un traitement particulier selon la durée de détention.

L'étude permet également de remarquer que certaines juridictions tiennent compte de l'inflation afin de déterminer la portion imposable du gain en capital. C'est le cas du Chili, de l'Espagne, du Portugal et du Mexique.

1 Michelle Harding, "Taxation of Dividend, Interest and Capital Gain Income, *OECD Taxation Working Papers*, No. 19, 2013.

❑ La non-imposition du gain en capital sur les résidences principales

Recommandation n° 25

La commission recommande le maintien d'un traitement particulier concernant le gain en capital obtenu sur les résidences principales.

Un resserrement devrait cependant être envisagé, afin :

— d'exclure les gains découlant de comportements spéculatifs;

— d'imposer une part des gains découlant de rendements exceptionnels en limitant l'exemption à un montant cumulatif à vie de 1 million de dollars, indexé.

Il s'agirait d'un changement à moyen terme demandant une coordination entre les autres provinces et le gouvernement fédéral.

À cette fin, la commission propose :

— de resserrer les règles, afin de détecter les cas de spéculation, notamment par une définition explicite du concept même de spéculation;

— de limiter la non-imposition à un gain en capital cumulatif à vie de 1 million de dollars indexé.

Ces règles ne s'appliqueraient que sur les gains en capital effectivement réalisés, donc sur les gains en capital obtenus lors de la vente de la résidence principale.

Puisque le principe de non-imposition sur le gain en capital sur les résidences principales demeurerait, il n'y a pas lieu de rendre déductibles les intérêts hypothécaires.

Ce changement ne serait pas rétroactif, au même titre que la révision de l'inclusion partielle.

❑ L'exonération cumulative des gains en capital

Recommandation n° 26

La commission recommande de remplacer l'exonération cumulative des gains en capital actuelle par une contribution additionnelle au régime enregistré d'épargne-retraite (REER), afin de stimuler directement l'épargne pour la retraite.

Il s'agirait d'un changement à moyen terme demandant une coordination entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Cette recommandation est l'une des propositions formulées par la commission pour encourager l'épargne personnelle. La commission y revient de façon plus détaillée en abordant cet objectif[35].

À plus court terme, la commission a identifié plusieurs solutions permettant de faciliter le transfert d'entreprises entre personnes ayant un lien de dépendance, en proposant de modifier les règles actuelles de non-admissibilité à l'exonération des gains en capital.

Il s'agit de l'une des initiatives proposées pour stimuler les investissements des entreprises. Cette recommandation est présentée de façon détaillée avec cet objectif[36].

❑ Le traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions accordées aux employés

La réduction de l'avantage imposable reliée à l'acquisition d'options d'achat d'actions est sensiblement calquée sur l'imposition des gains en capital. Comme il est proposé à moyen terme d'abolir l'inclusion partielle du gain en capital, il serait logique que le traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions soit également aboli.

Recommandation n° 27

La commission recommande que le traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions accordées aux employés soit aboli.

Il s'agirait d'un changement à moyen terme demandant une coordination entre les provinces et le gouvernement fédéral. À court terme, la commission formule d'autres recommandations (recommandation n° 41).

---

[35] Voir à la page 150.

[36] Voir à la page 117.

1.3 Une réflexion à long terme : l'examen d'un système d'imposition à deux volets

Même en modifiant le dosage actuel des modes d'imposition, la fiscalité touchant le revenu restera prédominante au sein de notre régime fiscal.

Recommandation n° 28

Afin de rendre l'imposition du revenu plus favorable à la croissance économique et à l'augmentation du niveau de vie, la commission recommande d'examiner la mise en place à terme par le Québec d'un système d'imposition à deux volets, suivant en cela l'exemple des pays scandinaves.

La commission tient à souligner que des analyses plus poussées devraient être réalisées pour déterminer si cette voie est en définitive celle qui devrait être privilégiée à plus long terme.

La collaboration des autres juridictions canadiennes serait par ailleurs essentielle.

❑ Les caractéristiques d'un système d'imposition à deux volets

Un système d'imposition à deux volets comprend, comme son nom l'indique, deux formes d'imposition. L'originalité du système provient du traitement différencié apporté aux revenus du travail et aux revenus du capital.

Le système d'imposition à deux volets se caractérise :

— par un barème d'imposition progressif et relativement élevé sur les revenus de travail;

— par un taux unique et bas pour les revenus de capital et les revenus des sociétés.

Dans le système d'imposition à deux volets, la taxe sur les revenus de capital s'applique à l'assiette fiscale la plus large possible.

❑ L'intérêt soulevé par le système d'imposition à deux volets

Le système d'imposition à deux volets a été graduellement adopté par les pays scandinaves sous différentes variantes, à partir du début des années 1990. D'autres pays européens, tels que les Pays-Bas, en ont repris certains éléments sans l'appliquer dans sa totalité.

Les revenus du travail sont donc imposés à des taux plus élevés que les revenus du capital. En contrepartie, la taxe sur les revenus du capital s'applique à l'assiette fiscale la plus large possible : il n'y a pas de dispositions comme l'inclusion partielle ou l'exonération des gains en capital aux fins de l'impôt.

L'idée de mettre en place un système d'imposition à deux volets au Canada a été proposée par plusieurs experts.

■ Les arguments présentés par certains économistes

Un économiste canadien, Kevin Milligan, a tout récemment présenté des arguments convaincants en faveur de la mise en œuvre d'un tel système[37].

— Un système d'imposition à deux volets permettrait de renforcer la progressivité de l'impôt et ainsi de s'attaquer au problème des inégalités croissantes des revenus. Au cours des trente dernières années, la concentration des revenus dans les classes de revenus les plus élevés serait due principalement à la croissance sans précédent des revenus d'emploi. L'imposition accrue des revenus d'emploi comparativement aux revenus du capital revient en quelque sorte à taxer davantage les revenus des contribuables les plus riches au moment où ils gagnent ces revenus, plutôt qu'ultérieurement, lorsque les revenus du capital sont produits.

— Un taux unique et plus faible sur les revenus du capital serait mieux adapté au contexte actuel de plus grande mobilité du capital et de l'érosion de l'assiette fiscale qui en découle.

— Pour Kevin Milligan, l'instauration d'un système d'imposition à deux volets doit s'appuyer d'abord sur un élargissement de l'assiette fiscale.

Avant lui, Jack Mintz, un autre économiste canadien, avait également proposé un système de cette nature[38].

Un économiste danois, Peter Birch Sørensen, avait lui aussi proposé une vision d'un système d'imposition à deux volets adapté à la situation canadienne[39].

---

37 Kevin MILLIGAN, *Tax Policy for a New Era: Promoting Economic Growth and Fairness*, Conférence aux donateurs du C.D. Howe Institute, novembre 2014.

38 Jack M. MINTZ, *The 2006 Tax Competitiveness Report: Proposals for Pro-Growth Tax Reform*, Commentary 239, C.D. Howe Institute, septembre 2006.

39 Peter BIRCH SØRENSEN, "The Nordic Dual Income Tax: Principles, Practices, and Relevance for Canada", *Revue fiscale canadienne*, vol. 55, n° 3, 2007, p. 557–602.

❑ Des avantages potentiels

De manière plus générale, on note qu'un système d'imposition à deux volets simplifie l'application du régime fiscal. Il est plus neutre sur le traitement des revenus et sur la réalisation des revenus en capital dans le temps. Il tient compte de la mobilité du capital et permet d'éviter une érosion de cette assiette fiscale.

Le régime d'imposition à deux volets encourage l'épargne, puisque le rendement sur l'épargne est taxé à un taux inférieur.

Dans le système d'imposition à deux volets, l'imposition plus faible des revenus du capital réduit l'incitation à la fuite de capitaux.

L'adoption par le Québec d'un système d'imposition à deux volets pourrait donc offrir de nombreux avantages. En particulier, l'introduction d'un tel système permettrait :

— d'améliorer la compétitivité de l'économie québécoise;

— de favoriser ainsi les investissements indispensables à l'accroissement de la productivité.

❑ Des enjeux nécessitant une réflexion importante

Divers enjeux peuvent cependant se poser et une réflexion importante à cet égard s'impose.

— L'application de règles strictes serait nécessaire pour éviter que les contribuables déplacent du revenu de travail vers du revenu de capital.

— Réduire l'impôt sur les revenus de capital peut être mal perçu, s'il n'y a pas de garantie que la redistribution de la richesse puisse être maintenue.

Il s'agirait ainsi d'une réforme qui demanderait un grand niveau de préparation.

Le système d'imposition à deux volets : le déplacement potentiel du revenu de travail en revenu de capital

L'implantation d'un système d'imposition à deux volets présente certains défis, notamment en ce qui concerne le traitement équitable des salariés et des travailleurs autonomes.

Un problème potentiel

En raison de la différence importante entre les taux marginaux maximaux d'imposition des revenus du travail et du capital, certains contribuables pourraient être incités à qualifier leurs revenus de revenus du capital plutôt que de revenus du travail.

La solution norvégienne

En Norvège, la solution retenue a été de partager le revenu des travailleurs autonomes en une composante de revenus du travail rémunérant l'activité professionnelle et un élément de revenus du capital constituant le rendement de l'épargne investie dans l'entreprise.

La partie considérée comme revenu du travail est imposée selon le barème d'imposition progressif. La partie considérée comme revenu du capital est imposée au taux unique.

La solution islandaise

L'Islande a plutôt choisi d'imputer comme salaire aux travailleurs autonomes le salaire minimum et d'affecter la valeur restante des revenus à des revenus du capital.

2. STIMULER LES INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES

Le deuxième objectif, **stimuler les investissements des entreprises**, découle logiquement du premier objectif retenu et donne suite à l'un des volets du mandat confié à la commission.

Les entreprises contribuent à créer de la richesse et de la croissance grâce aux investissements qu'elles réalisent. La fiscalité constitue un outil privilégié pour stimuler les investissements privés.

La compétitivité du régime fiscal prend en compte cette réalité : le régime fiscal du Québec doit se comparer favorablement aux régimes fiscaux de ses partenaires économiques, pour créer des conditions favorables aux investissements des entreprises.

❑ Miser avant tout sur les mesures de portée générale

La commission est convaincue que les investissements des entreprises seront d'abord et avant tout stimulés par les réductions des taux de l'impôt sur le revenu des sociétés et du taux de la taxe sur la masse salariale recommandée précédemment.

Pour inciter les entreprises à investir davantage, la commission s'appuie donc principalement sur la diminution du taux général d'imposition des sociétés à 10 %, sur la création d'une prime à la croissance pour les PME et sur la diminution de la taxe sur la masse salariale pour les PME.

La baisse du taux général d'imposition permettra aux entreprises du Québec de bénéficier du plus faible taux général d'imposition sur le revenu au Canada, ce qui devrait avoir un effet direct sur les investissements.

La commission rejoint ainsi l'une des principales recommandations du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises, dont les travaux avaient abouti au rapport remis au gouvernement en mars 2008. Le groupe de travail recommandait alors au gouvernement d'abaisser le taux général d'imposition du revenu des sociétés à 10 %, plutôt que d'introduire un crédit généralisé à l'investissement[40].

La commission mise donc avant tout sur les mesures de portée générale pour stimuler les investissements des entreprises.

❑ Quatre recommandations additionnelles

Elle y ajoute quatre recommandations additionnelles, soit :

— la révision de certaines mesures fiscales;

— un recours plus efficace aux fonds fiscalisés;

— un transfert d'entreprises entre personnes ayant un lien de dépendance;

— un régime harmonisé pour les options d'achat d'actions accordées aux employés pour les grandes entreprises.

---

[40] *L'investissement au Québec : on est* pour – *Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises*, Québec, mars 2008, p. 167.

Les distorsions découlant d'allègements fiscaux sélectifs

Selon l'OCDE,

la contribution des réductions d'impôts à la productivité et à la croissance dépendra non seulement de la capacité de stimuler les investissements, mais aussi de leur répartition efficiente.

Comme les baisses d'impôt peuvent cibler certains secteurs ou types d'entreprises, elles risquent d'être gaspillées en investissements relativement moins efficients.

Les régimes fiscaux de faveur, comme les taux minorés ou les déductions, compliquent un peu plus la législation fiscale, augmentent les coûts et créent des possibilités de recherche de rente et d'évasion fiscale.

En règle générale, les distorsions induites par la poursuite d'objectifs non pertinents (fixés en grande partie sous l'influence de groupes de pression ou de partis politiques) érodent la base d'imposition et nuisent à la qualité de l'investissement.

Elles sont souvent contre-productives, très coûteuses et opaques.

Source : OCDE, *La réforme fiscale au service de l'efficience et de l'équité*, Études économiques de l'OCDE, Canada, 2008.

2.1 La révision de certaines mesures fiscales

L'aide fiscale du Québec aux entreprises s'appuie principalement sur six mesures[41], soit :

— le crédit d'impôt pour la production de titres multimédias;

— le crédit d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental;

— le crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques;

— le crédit d'impôt pour l'intégration des technologies de l'information et des télécommunications dans les PME manufacturières;

— le congé fiscal pour les grands projets d'investissement (C2i);

— le crédit d'impôt à l'investissement.

Ces six mesures totalisent des dépenses fiscales de plus de 1,0 milliard de dollars.

La commission a évalué ces mesures fiscales en tenant compte des éléments suivants :

— la rentabilité de la mesure fiscale, soit l'écart existant entre le coût pour les finances publiques et les bénéfices obtenus;

— l'importance de la mesure fiscale pour assurer la compétitivité du secteur et l'attractivité du Québec par rapport aux investissements concernés;

— l'atteinte de certains résultats spécifiques recherchés lors de la mise en œuvre de la mesure.

À partir des informations disponibles et des analyses dont elle a pu disposer, la commission propose :

— la bonification du taux du crédit d'impôt pour la production de titres multimédias;

— le maintien :

  — du crédit d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental,

  — du crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques,

  — du crédit d'impôt pour l'intégration des technologies de l'information et des télécommunications dans les PME manufacturières,

  — du congé fiscal pour les grands projets d'investissement (C2i).

— la non-reconduction du crédit d'impôt à l'investissement.

[41] Ces six mesures sont décrites de façon plus détaillée à la sixième partie du volume 3 du présent rapport.

La rentabilité et le calcul des retombées fiscales : les difficultés[1]

Le calcul des retombées fiscales d'une activité peut être mis en relation avec le crédit d'impôt qui soutient cette activité, de façon à faire ressortir un ratio de rentabilité fiscale. Ce ratio est l'un des éléments que les décideurs publics prennent en compte, dans le choix à effectuer quant aux activités à soutenir et au niveau de soutien à leur accorder.

La nécessité d'une méthodologie rigoureuse

L'évaluation des retombées fiscales doit reposer sur une méthodologie rigoureuse.

Le modèle intersectoriel de l'Institut de la statistique du Québec est un outil reconnu pour évaluer les retombées économiques et fiscales d'une activité au Québec. Toutefois, la qualité des études qu'il l'utilise repose en grande partie sur la qualité des données intégrées au modèle.

L'évaluation d'une activité doit permettre de déterminer les retombées fiscales directes et indirectes.

Exclure les retombées induites et la parafiscalité

Les retombées fiscales induites, découlant des dépenses réalisées à partir des salaires versés, échappent au modèle intersectoriel et leur évaluation nécessite de poser plusieurs hypothèses quant au comportement des salariés notamment. Cette tâche demande une compréhension approfondie de l'économie du Québec et de ses régions. Pour ces raisons, ces retombées induites ne devraient pas être prises en compte dans les analyses de retombées fiscales.

Pour la commission, la parafiscalité ne devrait pas être prise en compte non plus dans le calcul des retombées puisque ces montants sont en général utilisés pour offrir des prestations ou des indemnités et ne dégagent donc pas de revenus nets pour le gouvernement.

Enfin, pour raffiner l'évaluation des retombées fiscales, la commission est d'avis que certaines hypothèses fondamentales quant au coût d'opportunité des travailleurs et du gouvernement devraient être précisées.

1 Pour plus de détails, voir la quatrième partie du volume 3 du présent rapport.

❑ La bonification du taux du crédit d'impôt pour la création de titres multimédias

Ce crédit d'impôt a eu un effet direct sur l'établissement et la croissance au Québec d'un secteur d'activité en plein développement dans le monde. De 2012 à 2016, il est prévu que le marché mondial du jeu vidéo croisse de 7,2 % par année, pour atteindre 83,0 milliards de dollars en 2016[42].

Le Québec est soumis à une très forte concurrence fiscale de la part d'autres juridictions. Il s'agit d'un exemple de secteur où les juridictions se livrent à une véritable concurrence fiscale. Bien que les juridictions en question, dont le Québec, soient globalement perdantes en raison de cette concurrence, il est impossible d'y mettre fin unilatéralement. Les entreprises concernées sont extrêmement mobiles. La grande majorité des entreprises d'envergure dans le secteur du jeu vidéo au Québec sont des sociétés étrangères pouvant assez facilement se délocaliser.

La commission constate que le resserrement effectué en juin 2014 dans le cadre d'une coupe paramétrique de tous les crédits d'impôt aux entreprises pourrait compromettre le développement du secteur au Québec.

Toutefois, Montréal bénéficie d'autres avantages devant être pris en compte, notamment un secteur bien développé ayant atteint un bon niveau de productivité et une main-d'œuvre créative et de grande qualité.

Recommandation n° 29

La commission recommande de bonifier le crédit d'impôt pour la création de titres multimédias afin de revenir en partie sur le resserrement effectué en juin 2014. Le taux de la catégorie 1 passerait de 24 % à 28 % alors que le taux de la catégorie 2 passerait de 21 % à 25 %. Le taux de la prime au français admissible à la catégorie 1 passerait de 6 % à 7 %.

La commission recommande cependant que la bonification du taux du crédit d'impôt s'accompagne de la fixation d'un plafond au crédit d'impôt égal à 25 000 $ par année par emploi admissible.

---

[42] PwC, *Global Entertainment and Media Outlook: 2012-2016*, juin 2012.

❑ Le maintien du taux du crédit d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental

Les investissements en recherche et développement sont essentiels pour assurer la présence au Québec d'entreprises performantes, offrant des produits adaptés à l'évolution de la demande mondiale.

Les mesures fiscales ont un impact direct sur la compétitivité des entreprises investissant dans la recherche et le développement. La commission reconnaît que les investissements en recherche et développement comportent des externalités positives, c'est-à-dire des avantages se répercutant sur l'ensemble de la société. En l'absence de soutien gouvernemental, plusieurs de ces investissements seraient menacés.

Pour ces différentes raisons, l'aide fiscale à la recherche et au développement doit être maintenue.

■ D'autres constats

La commission constate par ailleurs que :

— les entreprises québécoises ont de grandes difficultés à commercialiser les résultats obtenus en matière de recherche et de développement;

— les efforts consentis en recherche et développement ne se traduisent pas sur le plan de la propriété intellectuelle;

— le resserrement effectué par le gouvernement à ce crédit d'impôt dans la publication du *Point sur la situation économique et financière* en décembre 2014, soit l'imposition d'un seuil de dépenses minimales de 50 000 $ pour les sociétés dont l'actif est inférieur ou égal à 50 millions de dollars, a significativement réduit l'avantage accordé aux PME par rapport aux grandes entreprises.

Recommandation n° 30

La commission recommande le maintien du crédit pour recherche scientifique et développement expérimental dans sa forme actuelle, et plus précisément :

— le maintien à 14 % du taux du crédit d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental pour les grandes entreprises;

— le maintien à 30 % du taux du crédit d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental pour les PME;

— la mise en place de mesures budgétaires afin de soutenir la commercialisation des résultats de la recherche et du développement pour les PME[43].

[43] Pour plus de détails, voir le volume 3 du présent rapport.

❑ Le maintien du crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques jusqu'à son terme prévu

Le secteur visé par ce crédit d'impôt n'est pas sujet à une compétition aussi forte que celle observée dans d'autres secteurs. Bien que les entreprises de services en technologies de l'information soient en partie mobiles, une fraction de leurs activités à plus forte valeur ajoutée ne peut être délocalisée qu'avec un risque élevé de nuire à la qualité des services.

De plus, il s'agit d'un secteur arrivé à maturité, pour lequel une aide fiscale importante ne semble plus justifiée.

Le gouvernement a cependant déjà annoncé que ce crédit d'impôt serait en vigueur jusqu'au 31 décembre 2025.

Recommandation n° 31

La commission recommande que le crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques soit maintenu jusqu'à son terme prévu, soit jusqu'au 31 décembre 2025, mais qu'il ne soit pas reconduit par la suite.

❑ Le maintien du crédit d'impôt pour l'intégration des technologies de l'information et des communications dans les PME manufacturières québécoises et la levée du moratoire

L'un des objectifs du crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques était de favoriser l'implantation des technologies de l'information et des communications dans les entreprises manufacturières québécoises.

Pour ce faire, le gouvernement devrait cibler non pas l'offre de technologies, mais la demande, en agissant directement auprès des entreprises manufacturières québécoises.

Un crédit d'impôt à cet effet existe déjà, mais il est soumis à un moratoire[44].

Recommandation n° 32

La commission recommande que le moratoire concernant le crédit d'impôt pour l'intégration des technologies de l'information et des télécommunications dans les PME manufacturières soit levé.

[44] Pour plus de détails sur ce moratoire, voir : MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Budget 2014-2015 – Plan budgétaire*, juin 2014, p. A.87.

❑ Le maintien du congé fiscal pour les grands projets d'investissement (C2i)

Ce congé fiscal permet d'attirer les investissements directs étrangers, mais également d'encourager les entreprises établies au Québec à procéder à d'importants projets d'expansion.

Selon toute probabilité, il s'agit de projets qui ne se seraient pas réalisés au Québec sans cette aide. Ces investissements ont le potentiel d'être réalisés dans toutes les régions du Québec.

En ciblant des projets dont les retombées sont significatives, ce congé fiscal constitue un outil stratégique intéressant.

Recommandation n° 33

La commission recommande le maintien du congé fiscal pour les grands projets industriels d'investissement (C2i).

À son terme prévu en 2015, un examen des résultats obtenus devrait cependant être réalisé afin de vérifier ses impacts réels et son utilisation avant sa prolongation.

❑ La non-reconduction du crédit d'impôt à l'investissement

Ce crédit remplace l'ancien crédit d'impôt pour les régions sur les salaires. Bien qu'il soit préférable à l'ancien crédit sur les salaires, il ne s'agit pas pour la commission d'une aide efficace à l'investissement.

En 2008, le rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises mentionnait qu'une réduction du taux général d'imposition à 10 % était préférable à un crédit d'impôt général à l'investissement[45].

Recommandation n° 34

La commission recommande l'abolition immédiate des taux du crédit d'impôt de base à l'investissement, applicable aux régions centrales.

Pour les régions admissibles à un taux bonifié, soit les zones éloignées et les zones intermédiaires, la commission en recommande l'abolition complète en 2018. Jusqu'à son abolition, le taux applicable dans ces régions serait ajusté en fonction de l'abolition immédiate du crédit d'impôt pour les régions centrales.

Actuellement, le taux dans les régions centrales est de 8 % pour les PME et de 4 % pour les sociétés dont le capital versé est supérieur ou égal à 500 millions de dollars. Comme il serait aboli, le taux applicable dans les zones éloignées et les régions intermédiaires serait réduit de 8 points de pourcentage pour les PME et 4 points de pourcentage pour les grandes entreprises, et cela, jusqu'à l'abolition complète du crédit d'impôt.

---

[45] *L'investissement au Québec : on est* pour – *Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises*, Québec, mars 2008, p. 167.

Le rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises

Le Groupe de travail sur l'investissement des entreprises a été mis en place en 2007 afin d'« aider le gouvernement à identifier des moyens d'accroître l'investissement pour soutenir la croissance économique »[1]. Présidé par Pierre Fortin, le groupe de travail était composé d'Andrée Corriveau et de Jean Boivin.

Au terme de ses travaux, en mars 2008, le groupe de travail a remis au gouvernement un rapport comprenant 21 recommandations.

La recommandation n° 2 se lit comme suit :

> Le groupe de travail recommande au gouvernement d'abaisser le taux général d'imposition du revenu des sociétés à 10 % d'ici 2012, plutôt que d'introduire un crédit d'impôt généralisé à l'investissement[2].

Le groupe de travail justifie cette recommandation en soulignant que des analyses multiples confirment que l'impôt sur le revenu des sociétés a un impact négatif majeur sur l'investissement.

Un crédit d'impôt généralisé à l'investissement a plusieurs désavantages, dont son appropriation par les fournisseurs de biens d'équipement et l'exclusivité de l'avantage accordé au capital tangible.

Le groupe de travail précise cependant qu'un crédit d'impôt ciblé sur un objectif économique ou social majeur est un outil d'intervention qui donne de la flexibilité et que le gouvernement ne peut se permettre d'abandonner[3].

(1) *L'investissement au Québec : on est pour – Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises*, Québec, mars 2008, p. XXIII.
(2) *Ibid.*, p. 167.
(3) *Ibid.*, p. 168.

2.2 Un recours plus efficace aux fonds fiscalisés

La deuxième série de recommandations de la commission visant la stimulation des investissements s'appuie sur les fonds fiscalisés, dont la commission souhaite améliorer l'efficacité.

❑ Une mesure fiscale majeure

Au même titre que les quatre crédits d'impôt analysés précédemment, les fonds fiscalisés constituent une mesure fiscale d'importance mise en place par le gouvernement pour soutenir les investissements.

Les fonds fiscalisés ont été créés afin de soutenir les PME québécoises au moyen de capital de risque non garanti. Les fonds fiscalisés ont ainsi pour mission de créer des emplois ou de les maintenir, de favoriser la croissance économique et d'améliorer la productivité et l'innovation.

Les fonds fiscalisés ont également pour mission de promouvoir l'épargne pour la retraite et de diffuser la formation économique. Ce volet de leur mission sera abordé avec l'objectif d'encouragement de l'épargne personnelle.

■ Les trois fonds fiscalisés

Trois fonds fiscalisés existent au Québec.

— Le premier et principal d'entre eux est le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ), créé en 1983. Au 31 mai 2014, son actif net atteignait 10,1 milliards de dollars.

— Fondaction, le Fonds de développement et de la Confédération des syndicats nationaux pour la coopération et l'emploi, a été créé en 1995. Au 31 mai 2014, son actif net s'établissait à 1,2 milliard de dollars.

— Le fonds Capital régional et coopératif Desjardins a été créé en 2001, dans le cadre de la stratégie de développement économique des régions ressources du Québec. Au 31 décembre 2013, le fonds Capital régional et coopératif Desjardins détenait un actif net de 1,5 milliard de dollars.

Ensemble, les actifs nets des deux fonds de travailleurs et du fonds Capital régional et coopératif Desjardins atteignent ainsi près de 13 milliards de dollars. Les trois fonds investissent annuellement plus de 800 millions de dollars dans les entreprises québécoises.

■ Les mesures existantes

Les fonds bénéficient de mesures fiscales significatives pour soutenir la souscription de leur capital. Le gouvernement du Québec offre un crédit d'impôt non remboursable applicable au coût d'acquisition des actions des fonds. Le coût d'acquisition est admissible à la déduction pour contribution au REER pour les deux fonds de travailleurs, et non admissible pour le fonds Capital régional et coopératif Desjardins.

Les taux des crédits d'impôt sont :

— de 15 % pour le Fonds de solidarité FTQ;

— de 25 % pour Fondaction jusqu'au 31 mai 2015, puis de 15 % après cette date;

— de 45 % pour le fonds Capital régional et coopératif Desjardins.

La limite de souscription est de 5 000 $ par actionnaire. Les deux fonds de travailleurs bénéficient en plus d'un crédit d'impôt fédéral établi à 15 % en 2014. Ce taux passera à 10 % en 2015, à 5 % en 2016 et sera supprimé à partir de 2017.

■ Un rôle essentiel pour financer les investissements des PME

Les trois fonds doivent respecter des normes d'investissement, ainsi que des règles quant aux entreprises pouvant bénéficier de leur soutien.

Les fonds jouent un rôle essentiel dans le financement des investissements des PME. En juin 2014, les fonds comptaient 840 000 actionnaires. Ils étaient partenaires de près de 3 000 entreprises.

La commission constate le rôle stratégique joué par les fonds fiscalisés dans l'appui et le soutien aux investissements des PME.

La commission recommande donc le maintien d'un soutien fiscal aux trois fonds, en proposant cependant plusieurs modifications pour renforcer l'efficacité des fonds dans l'appui aux investissements – et cela sans accroître le coût prévu des mesures fiscales.

La commission formule deux séries de recommandations, soit :

— une redéfinition des taux des crédits d'impôt, afin d'assurer une rentabilité de l'aide fiscale équivalente entre les trois fonds;

— plusieurs mesures permettant d'augmenter l'apport des fonds au développement économique du Québec.

❑ Assurer une rentabilité de l'aide fiscale équivalente entre les fonds fiscalisés

■ Les fonds de travailleurs

Recommandation n° 35

La commission recommande que, comme prévu, le taux du crédit d'impôt applicable à l'achat d'actions du Fonds de solidarité FTQ et de Fondaction soit uniformisé à 15 %.

Pour Fondaction, il a été annoncé en 2012-2013 qu'après une bonification temporaire du taux afin de compenser des frais de gestion élevés en proportion de l'actif, le taux s'harmoniserait avec celui du Fonds de solidarité FTQ. Il n'est pas souhaitable de prolonger le taux différencié au-delà de la date prévue, soit le 31 mai 2015.

Dans l'éventualité où le gouvernement souhaiterait compenser encore pour une année ou deux les frais de gestion plus élevés, il devrait le faire par une mesure budgétaire.

■ Capital régional et coopératif Desjardins

Recommandation n° 36

La commission recommande que le taux du crédit d'impôt applicable à l'achat d'actions du fonds Capital régional et coopératif Desjardins soit réduit de 45 % à 25 %.

Cette réduction permettrait de faire profiter les actionnaires du fonds Capital régional et coopératif Desjardins d'un rendement fiscal comparable à celui dont bénéficient les actionnaires des deux fonds de travailleurs, lorsque l'on tient compte de l'admissibilité des actions des fonds de travailleurs à un REER.

La fiscalité serait donc neutre entre les trois fonds. La décision d'acquisition d'une action d'un fonds serait uniquement fondée sur la performance du fonds et ses caractéristiques, soit notamment le secteur d'intervention, l'admissibilité au REER et la période de détention.

Dans le cas du fonds Capital régional et coopératif Desjardins, la commission est d'avis qu'en raison de sa notoriété et de l'amélioration de ses résultats en matière de rendement, ce fonds devrait ainsi être en mesure de poursuivre sa croissance et de remplir sa mission.

■ Un rendement comparable, quel que soit le fonds

Selon les modifications proposées, le rendement des avantages fiscaux d'un achat d'actions des fonds fiscalisés serait comparable, quel que soit le fonds.

TABLEAU 8

Comparaison du rendement des avantages fiscaux d'un achat d'actions des fonds fiscalisés
(en pourcentage)

	Fonds de travailleurs	Capital régional et coopératif Desjardins
Taux du crédit d'impôt	**15 %**	**25 %**
Rendement		
Sur 7 ans	4,4	4,1
Sur 10 ans	3,1	2,9
Sur 14 ans	2,3	2,0

Note : Hypothèses : Imposition du gain en capital au taux marginal d'imposition de 24 % au Québec et de 21,7 % au fédéral (avec abattement), admissibilité au REER pour les fonds de travailleurs et à la suite de l'abolition complète du crédit d'impôt fédéral à partir de 2017.

❑ Augmenter l'apport des fonds fiscalisés au développement économique du Québec

La commission propose certaines modifications au fonctionnement des fonds afin d'augmenter leur apport au développement économique du Québec. Les trois fonds fiscalisés ont atteint une taille et une notoriété suffisantes auprès des épargnants comme des entreprises pour jouer un rôle accru dans le soutien aux investissements.

Recommandation n° 37

La commission recommande d'augmenter de 60 % à 70 % la proportion minimale des investissements admissibles que les trois fonds fiscalisés doivent effectuer notamment dans des PME québécoises – ce que l'on appelle la « norme d'investissement ».

Afin de leur donner les moyens de respecter la nouvelle norme, aucun plafond d'émissions annuelles ne serait imposé aux fonds de travailleurs. Dans le cas de Capital régional et coopératif Desjardins, le plafond de capitalisation total de 1,25 milliard de dollars serait aboli, le fonds pouvant émettre 150 millions de dollars annuellement.

La norme d'investissement est actuellement de 60 %. Cela signifie que 60 % du portefeuille des fonds fiscalisés doit être composé d'investissements admissibles, notamment des investissements dans des PME québécoises.

Pour les trois fonds, cette part passerait de 60 % à 65 % en 2016-2017 et serait maintenue à ce niveau pendant cinq ans. À partir de 2020-2021, la part serait augmentée annuellement de 1 point de pourcentage par année, de telle sorte qu'elle atteigne 70 % en 2024-2025. Dans le cas de Capital régional et coopératif Desjardins, la composante régionale de la norme d'investissement resterait inchangée. Cette norme est actuellement de 35 %.

■ La durée minimale de détention des actions

Recommandation n° 38

Afin de faire bénéficier les trois fonds fiscalisés d'une plus grande marge de manœuvre dans leurs décisions d'investissement, la commission recommande que le gouvernement augmente la période de détention minimale des actions.

— Pour les deux fonds de travailleurs, cette durée serait portée de 2 ans à 5 ans.

— Dans le cas de Capital régional et coopératif Desjardins, la durée serait portée de 7 ans à 10 ans.

Pour les fonds de travailleurs, le délai retenu tient compte du fait qu'afin de bénéficier des avantages fiscaux, les actions des fonds de travailleurs doivent être détenues jusqu'à la retraite.

Dans le cas de Capital régional et coopératif Desjardins, la durée de détention correspond à la durée moyenne d'un investissement en entreprise.

❑ L'impact financier pour le gouvernement

Les recommandations concernant les fonds de travailleurs n'auraient pas d'impact financier pour le gouvernement.

Les recommandations concernant le fonds Capital régional et coopératif Desjardins permettraient au gouvernement d'économiser 30,0 millions de dollars en 2015-2016 et 7,5 millions de dollars annuellement à terme.

2.3 Un transfert d'entreprises plus facile entre personnes ayant un lien de dépendance

La troisième série de recommandations visant l'investissement formulée par la commission vise à stimuler les investissements en facilitant le transfert d'entreprises entre personnes ayant un lien de dépendance.

❑ Le problème actuel

Le transfert d'entreprises entre personnes ayant un lien de dépendance se heurte à un obstacle fiscal, affectant directement la relève dans les PME.

Pour l'année 2014, dans le régime fiscal du Québec comme dans le régime fiscal canadien, le gain en capital réalisé par la vente des actions d'une entreprise pouvait bénéficier d'une exonération cumulative du gain en capital de 800 000 $, sous certaines conditions. En décembre 2014, le gouvernement du Québec a porté l'exonération à 1 million de dollars pour les biens agricoles ou de pêche. Elle demeure à 800 000 $ dans le régime fiscal canadien.

Cette exonération a pour but de favoriser les investissements et de reconnaître que pour le propriétaire d'une PME ou d'une entreprise agricole ou de pêche, la valeur de la PME ou de l'entreprise agricole ou de pêche représente le capital accumulé en vue de la retraite.

■ La non-admissibilité de l'exonération cumulative des gains en capital

Le problème vient de ce que cette exonération ne s'applique pas lors de certains transferts de l'entreprise entre son propriétaire et une société ayant un lien de dépendance avec le vendeur – entre un parent et son enfant, par exemple.

La non-admissibilité à l'exonération cumulative des gains en capital entre contribuables ayant un lien de dépendance s'explique par la nécessité d'éviter certains abus. Dans le cas des entreprises familiales, il serait facile de transférer des actions et ainsi de changer de propriété, permettant ainsi de transformer des dividendes imposables en des gains en capital exonérés.

La question du traitement fiscal du transfert d'entreprises entre personnes ayant un lien de dépendance découle donc directement de l'existence d'une exonération des gains en capital, sous certaines conditions.

■ Un irritant

Cette non-admissibilité constitue un irritant régulièrement dénoncé[46].

Les règles fiscales actuelles favorisent donc la vente d'entreprises à des acquéreurs avec lesquels les vendeurs n'ont pas de lien de dépendance, ce qui peut avoir un impact sur la relève d'entreprises familiales.

La non-admissibilité à l'exonération cumulative des gains en capital des ventes d'actions avec liens de dépendance pénalise les transferts de propriété au sein d'une famille. Elle les rend moins avantageuses fiscalement pour le vendeur que des transferts à une personne sans lien de dépendance, avec tous les risques que cela peut présenter pour la survie de l'entreprise et son enracinement dans son milieu.

■ L'analyse de la commission

La commission a analysé cette problématique, en vue de faciliter le transfert de la propriété des entreprises entre générations d'une même famille.

Le problème disparaîtrait si l'exonération cumulative des gains en capital était remplacée par une contribution additionnelle au REER, comme la commission le propose dans ses recommandations visant à encourager l'épargne personnelle.

---

[46] Notamment, des fiscalistes de la firme comptable Raymond Chabot Grant Thornton ont déjà soulevé la problématique du transfert d'entreprises familiales et proposé des solutions pour faciliter la transmission d'entreprises. Les auteurs y soulevaient notamment la complexité des transferts d'entreprises. Étant donné que la problématique soulevée se retrouve tant dans la politique fiscale fédérale que dans la politique fiscale québécoise, leurs propositions s'adressaient tant au gouvernement fédéral qu'au gouvernement du Québec. Pour plus de détails, voir : www.rcgt.com/nouvelles/transmission-entreprises/.

❑ Trois solutions envisageables

Devant l'impossibilité de remettre en cause à court terme l'exonération elle-même, trois solutions sont envisageables. Cette impossibilité découle de la nécessité d'une entente avec les autres provinces et le gouvernement fédéral.

Recommandation n° 39

Afin de stimuler les investissements en facilitant le transfert d'entreprises entre personnes ayant un lien de dépendance, la commission identifie trois solutions qu'elle recommande au gouvernement d'envisager.

— La première solution consisterait à s'entendre avec le gouvernement fédéral pour que la vente d'entreprise des parents à leurs enfants par l'intermédiaire d'une société soit admissible à l'exonération des gains en capital sous certaines conditions précises.

— Selon la deuxième solution, le Québec interviendrait indépendamment du gouvernement fédéral et corrigerait la situation uniquement à l'égard de l'impôt du Québec, sous des conditions précises.

— La troisième solution consisterait, pour le Québec, à accorder à toutes les entreprises le traitement actuellement permis aux entreprises agricoles ou aux entreprises de pêche. Son application en dehors des entreprises agricoles ou des entreprises de pêche nécessiterait une concertation avec le gouvernement fédéral.

Dans toutes les solutions identifiées, la commission insiste sur l'importance de définir des règles fiscales particulières pour les transactions liées réellement à la relève d'entreprise familiale.

■ La première solution

Selon la première solution recommandée par la commission, il s'agirait de s'assurer que la vente des parents aux enfants constitue effectivement une transaction permettant la relève de la propriété de l'entreprise et que les enfants prennent une part active dans l'entreprise.

L'examen de la transaction pourrait s'appuyer sur le processus existant de « décision anticipée », par lequel Revenu Québec analyse la transaction avant sa réalisation et confirme ou non son admissibilité. Si la transaction est conforme, la vente des actions serait traitée comme un gain en capital pour le vendeur, sans les restrictions actuelles imposant un traitement sous forme de dividende.

Cette solution rendrait parfaitement neutre la vente d'une entreprise selon qu'elle est effectuée par l'intermédiaire d'une société aux enfants ou à un contribuable sans lien de dépendance avec le vendeur.

Une telle solution nécessite une entente avec le gouvernement fédéral.

La deuxième solution

Selon la deuxième solution, impliquant une intervention du Québec indépendante du gouvernement fédéral, le Québec pourrait qualifier la transaction de « commerciale » après application d'un mécanisme de vérification similaire au processus de décision anticipée existant dans le régime fiscal québécois.

Le Québec offrirait ainsi un crédit d'impôt compensant l'écart entre l'impôt payé dans le cas d'une vente aux enfants par l'intermédiaire d'une société et l'impôt qui aurait été payé dans le cas d'une vente à une personne n'ayant pas de lien de dépendance. Cependant, la vente à un contribuable sans lien de dépendance demeurerait avantageuse en raison de la fiscalité fédérale.

Il ne s'agit donc que d'une solution partielle ne compensant que la différence de traitement résultant de la fiscalité québécoise.

Cette solution implique également un fardeau administratif important pour le traitement des dossiers et un suivi dans le temps. Par exemple, un délai de détention minimal devrait être imposé après la vente à titre de condition à respecter ou une part minimale transférée en pourcentage des actions devrait être exigée.

La troisième solution

La troisième solution serait d'un autre ordre. Il s'agirait d'accorder à toutes les entreprises le traitement actuellement permis aux entreprises agricoles ou aux entreprises de pêche.

Dans le cas de ces entreprises, un parent peut vendre directement à son enfant ses actions à un coût fiscal inférieur à la juste valeur marchande de l'entreprise. Le prix de vente pour le vendeur devient le coût d'acquisition pour l'enfant.

Cette disposition a pour but de faciliter le financement de la transaction pour l'enfant acquéreur, qui ne paie pas nécessairement la juste valeur marchande des actions. Son application en dehors des entreprises agricoles ou des entreprises de pêche nécessiterait une concertation avec le gouvernement fédéral.

Cette solution faciliterait la relève de l'entreprise par un enfant, mais ne permettrait pas au parent vendeur de bénéficier pleinement de la totalité de ses gains en capital potentiel et de l'exonération qui s'y applique.

❑ Les pénalités administratives imposées à des tiers

Il serait important de prévoir des règles concernant les pénalités administratives imposées à des tiers.

Ces règles visent essentiellement à dissuader les personnes qui conseillent d'autres personnes de produire leurs déclarations d'impôt à partir de données fausses ou trompeuses. Le but est de s'assurer du respect de la loi.

❑ Le coût additionnel pour le gouvernement du Québec

Rendre admissibles à l'exonération les gains en capital réalisés par la vente d'une entreprise à son enfant impliquerait un coût additionnel d'environ 100 millions de dollars annuellement pour le gouvernement du Québec. Ce coût additionnel devrait être assumé autant dans la première solution que dans la deuxième.

Ce coût pourrait augmenter significativement dans les années à venir, puisque le bassin d'entreprises susceptibles d'être vendues sera en croissance.

Pour la commission, la bonification du montant admissible de l'exonération du gain en capital pour les biens agricoles ou de pêche annoncée en décembre 2014 par le gouvernement ne règle pas la problématique liée à la relève d'entreprise. Dans cette situation, il serait préférable de consacrer les sommes destinées à la bonification du montant admissible à la solution visant à rendre admissibles à l'exonération les gains en capital réalisés par la vente d'une entreprise à son enfant.

❑ Le cas des biens agricoles

La non-admissibilité à l'exonération cumulative des gains en capital entre contribuables ayant un lien de dépendance a amené la commission à analyser une problématique liée au cas des biens agricoles.

L'exonération des gains en capital s'applique pour un terrain agricole. Or, si le bien a été transmis d'une génération à l'autre, et même s'il a déjà changé d'usage – parfois depuis des décennies –, il suffit généralement que le bien ait déjà eu un usage agricole pour conserver son admissibilité à l'exonération.

Recommandation n° 40

Dans le cas de l'exonération des gains en capital pour la vente d'un terrain agricole, la commission recommande de mettre fin à l'admissibilité des biens agricoles dès lors qu'ils n'ont plus un usage agricole.

Une mesure non retenue : encourager l'entrepreneuriat par l'utilisation du REER

L'idée de permettre le retrait des sommes d'un REER afin de créer une entreprise a été proposée à la commission par divers intervenants. Un tel « REER-entreprise » fonctionnerait sur un modèle similaire au Régime d'accès à la propriété.

- Un individu pourrait ainsi retirer les sommes de son REER afin de créer une nouvelle entreprise.
- Ces sommes devraient être remboursées ultérieurement.

La conclusion de la commission

Malgré l'intérêt que peut présenter un tel modèle, la commission n'a pas retenu cette proposition.

- D'abord, la commission met l'accent sur l'importance de l'utilisation du REER aux fins de l'épargne-retraite.
- La phase de démarrage d'une entreprise est une étape particulièrement risquée. Selon le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation et Statistique Canada[1], un peu moins des deux tiers des entreprises survivent deux années après leur création, et près du tiers seulement atteignent la cinquième année.

Dans ce contexte, la commission considère qu'utiliser une partie de son épargne-retraite dans le but de financer la création de sa propre entreprise constituerait un risque trop important et contraire à une saine diversification de ses actifs.

1 Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, *Vers une stratégie de l'entrepreneuriat* – Guide de discussion, 2010, p. 4.

Une mesure à ne pas relancer : le régime d'épargne-actions

Le régime d'épargne-actions II (REA II) ainsi que le crédit d'impôt pour frais d'émission se sont terminés le 31 décembre 2014. On doit constater que depuis leur instauration, le REA II et le crédit d'impôt pour frais d'émission n'ont pas connu le succès escompté.

Le fait que la part des entreprises québécoises dans le marché canadien des premiers appels publics à l'épargne soit inférieure à leur poids économique s'explique par toute une série de raisons, telles que les coûts directs de l'émission, les coûts récurrents du maintien du statut de société cotée en bourse, la centralisation du secteur financier à Toronto et la problématique linguistique, ainsi que la réglementation complexe et coûteuse, peu adaptée aux PME.

Il faut également constater que l'offre de capital est abondante au Québec, permettant aux entrepreneurs de financer leurs projets autrement que par les premiers appels publics à l'épargne.

La conclusion de la commission

Pour ces différentes raisons, la commission en arrive à la conclusion que le gouvernement ne devrait pas relancer le REA II, ni le crédit d'impôt pour frais d'émission s'appliquant aux sociétés.

2.4 Un régime harmonisé pour les options d'achat d'actions accordées aux employés pour les grandes entreprises

Les options d'achat d'actions accordées aux employés ont été mises en place pour encourager les cadres supérieurs des grandes entreprises à rester en poste. Pour les grandes entreprises, ces options d'achat d'actions visent donc à intéresser les cadres supérieurs aux résultats de l'entreprise, la valeur des actions étant facilement quantifiable sur le marché.

Utilisées dans les petites entreprises ou dans les entreprises non cotées en bourse, les options d'achat d'actions ne jouent pas le même rôle. Elles sont difficilement monnayables, et ne font donc pas partie directement de la rémunération des employés.

❑ Les dispositions fiscales actuelles

Des dispositions fiscales favorables ont été mises en place pour traiter de l'avantage imposable représenté par la valeur des actions une fois l'option levée – c'est-à-dire de la différence entre la valeur de l'action et le montant réellement payé pour l'acquérir.

■ Le gouvernement fédéral

Dans le cas du gouvernement fédéral, les dispositions concernant les options d'achat d'actions sont calquées sur les règles fiscales applicables aux gains en capital.

■ Le Québec

De 1991 à 2002, le Québec appliquait le même traitement aux options d'achats d'actions que dans le régime fédéral et dans les autres provinces. Depuis 2003, le taux de déduction des options d'achat d'actions a été réduit à 25 %[47], plutôt que de 50 % comme dans le reste du Canada.

Le principe évoqué pour justifier cette modification fiscale était que l'on doit respecter une certaine équité avec le traitement fiscal du salaire des employés – ce salaire étant pleinement imposé. Par contre, le taux d'inclusion du gain en capital est toujours de 50 %, comme au fédéral.

En 2008, le Québec a instauré une nouvelle mesure. Le taux de déduction des options a de nouveau été fixé à 50 %, en cohérence avec le traitement du gain en capital, seulement dans le cas des entreprises innovantes dont les actifs sont inférieurs à 50 millions de dollars et ayant eu droit à des crédits d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental au cours de l'année courante ou des trois dernières années.

---

[47] Le taux a d'abord été réduit de 50 % à 37,5 % en 2003, puis de 37,5 % à 25 % en 2004.

■ La recommandation du Groupe de travail sur la protection des entreprises québécoises

Une des recommandations du Groupe de travail sur la protection des entreprises québécoises, créé le 7 juin 2013 par le ministre des Finances, était d'« accorder un traitement fiscal des gains sur options d'achat d'actions plus favorable qu'ailleurs au Canada afin de maximiser le développement des sièges sociaux et la venue et la rétention des hauts dirigeants au Québec ou, à tout le moins harmoniser ce traitement avec les autres provinces canadiennes[48] ».

Le Groupe de travail sur la protection des entreprises québécoises avait pour mandat de recommander des mesures pour protéger les entreprises québécoises des prises de contrôle non souhaitées et pour favoriser le maintien et le développement des sièges sociaux au Québec.

❑ Abolir le traitement préférentiel

Comme indiqué précédemment[49], la commission recommande que le Québec entame des démarches avec les autres provinces afin que le traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions accordées aux employés soit aboli dans l'ensemble des provinces.

La réduction de l'avantage imposable relié à l'acquisition d'options d'achat d'actions est sensiblement calquée sur l'imposition des gains en capital. Comme il est proposé à moyen terme d'abolir l'inclusion partielle des gains en capital, il serait logique que le traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions soit également aboli.

Cette coordination devrait se faire dans le cadre de la discussion élargie sur l'ensemble du traitement du gain en capital dont les résultats ne peuvent être attendus qu'à moyen terme.

---

[48] GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROTECTION DES ENTREPRISES QUÉBÉCOISES, ***Le maintien et le développement des sièges sociaux au Québec***, [Rapport], Québec, février 2014, p. 46.

[49] Voir la recommandation n° 27.

❑ Une solution en attendant l'abolition du traitement préférentiel

Cependant, la commission constate, comme c'est le cas dans le traitement du gain en capital en général, que le fait d'avoir un traitement différent au Québec de celui qui prévaut dans les autres provinces est peu souhaitable.

La commission a été sensibilisée au fait que le traitement restrictif accordé par le Québec risque d'inciter les bénéficiaires de ces mesures à se déplacer à l'extérieur du Québec.

Pour atteindre son objectif sur le plan fiscal, un tel déplacement doit avoir pour effet que les personnes concernées cessent d'être résidents du Québec, en établissant leur lieu de résidence dans une autre province. Dans un tel cas, le Québec ne perdrait pas seulement l'impôt rattaché aux options d'achat d'actions, mais l'ensemble des impôts sur le revenu payables par ces contribuables.

La commission constate également que le traitement des options d'achat d'actions ne peut être le même pour les grandes entreprises ayant la forme de sociétés publiques par actions et pour les petites entreprises constituées sous la forme de sociétés privées.

Recommandation n° 41

En l'absence d'une entente entre les gouvernements de toutes les provinces concernant l'abolition du traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions accordées aux employés, la commission formule la recommandation suivante.

Pour les sociétés publiques par actions, la commission reconnaît que le traitement fiscal des options d'achat d'actions est au cœur même des raisons ayant entraîné leur mise en place. Dans le contexte actuel, la commission recommande que le Québec s'harmonise avec les dispositions en place ailleurs au Canada afin d'éviter de voir se déplacer des contribuables à revenu élevé au profit d'autres provinces.

Pour les sociétés privées, la commission recommande le maintien du traitement actuel.

L'appui aux anges investisseurs

Appui au réseau Anges Québec

Le gouvernement du Québec soutient les anges investisseurs au moyen de deux initiatives importantes soit :

- une aide financière au réseau Anges Québec afin de structurer une plate-forme d'échanges entre des anges investisseurs et des entreprises prometteuses recherchant du financement et de l'accompagnement;
- le financement d'un fonds de 85 millions de dollars, Anges Québec Capital, afin de co-investir avec les anges investisseurs dans des projets d'entreprises québécoises au stade de l'amorçage et du démarrage œuvrant dans les secteurs des technologies de l'information et des communications, des sciences de la vie, des technologies industrielles et du manufacturier innovant.

La commission est d'avis que ce soutien doit être maintenu afin d'appuyer les anges investisseurs québécois.

Amélioration des règles de roulement des gains en capital

Par ailleurs, afin de faciliter l'accès aux capitaux pour les petites entreprises le régime fiscal prévoit une règle permettant à un particulier, autre qu'une fiducie, de reporter le gain en capital découlant d'une vente d'actions admissibles d'une société qui exploite une petite entreprise si le produit de cette vente est réinvesti dans d'autres actions admissibles d'une société qui exploite une petite entreprise.

Or, cette règle serait peu utilisée notamment en raison de sa complexité entourant la qualification des actions admissibles.

Les critères d'admissibilité régissant ces mesures fiscales sont harmonisés avec la législation fédérale. À titre d'exemple, voici, une liste partielle des critères d'admissibilité :

- une société qui exploite une petite entreprise admissible doit avoir une valeur comptable de tous ses actifs d'un maximum de 50 millions de dollars;
- cette société qui exploite une petite entreprise doit être une société privée sous contrôle canadien dont la totalité ou presque (90 %) de la juste valeur marchande des actifs est principalement utilisée dans des activités d'une entreprise exploitée activement au Canada;
- cette entreprise exploitée activement au Canada doit avoir été exploitée principalement au Canada pendant un minimum de 730 jours;
- les actions initiales admissibles doivent avoir été détenues pendant un minimum de 185 jours;
- les actions de remplacement admissibles doivent être acquises au plus tard 120 jours après la vente des actions initiales;
- les actions initiales et de remplacement admissibles doivent être des actions ordinaires;
- plusieurs actions de certaines sociétés sont exclues, notamment les sociétés professionnelles.

Afin d'appuyer les anges investisseurs, la commission est d'avis que les critères d'admissibilité devraient être revus et notamment prévoir :

- l'augmentation du délai de 120 jours pour procéder à l'achat d'actions de remplacement;
- l'élargissement des critères régissant les actions admissibles afin de faciliter la qualification d'actions par des anges investisseurs;
- prévoir une meilleure diffusion et vulgarisation des modalités de la mesure fiscale aux particuliers.

Étant donné qu'il s'agit d'une mesure harmonisée avec la législation fédérale, le gouvernement du Québec pourrait entamer des discussions avec le gouvernement fédéral afin d'améliorer la mesure fiscale.

3. INCITER AU TRAVAIL

L'incitation au travail est le troisième objectif retenu par la commission. Comme les deux premiers objectifs, il est relié à la croissance économique et au niveau de vie.

Cet objectif cible cependant directement les particuliers : il signifie que la commission souhaite inciter au travail, grâce à une fiscalité récompensant l'effort et favorisant les initiatives engagées par les individus pour intégrer le marché du travail et s'y maintenir.

❑ Un objectif stratégique, dans le contexte démographique

Dans le contexte démographique actuel et à venir du Québec, l'incitation au travail constitue un objectif stratégique.

Le Québec connaît un vieillissement rapide de sa population, ce qui a un impact direct sur la croissance économique – en raison de l'évolution de la population active. Il est crucial pour le Québec de contrer la diminution de la population active en stimulant l'entrée, le maintien ou le retour au travail.

À cette fin, la commission formule quatre recommandations, soit :

— le soutien et la valorisation de l'effort de travail avec le « bouclier fiscal », en s'attaquant à la problématique des taux implicites marginaux d'imposition élevés;

— l'appui au maintien ou au retour sur le marché du travail par une prime aux travailleurs d'expérience;

— la bonification de la prime au travail et une modification au crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants;

— la non-harmonisation avec la mesure fédérale de fractionnement du revenu familial.

3.1 Le soutien et la valorisation de l'effort de travail avec le « bouclier fiscal » : la problématique des taux marginaux implicites d'imposition élevés

Le régime fiscal québécois, comme le régime fiscal fédéral, offre une aide importante aux ménages à faible revenu sous forme de transferts.

Cette aide est réductible en fonction du revenu : cela signifie que lorsque leur revenu augmente, certains contribuables font face non seulement à une augmentation des impôts à payer, mais aussi à une réduction de certains transferts dont ils bénéficiaient. Ceci entraîne un taux marginal implicite d'imposition élevé pour les contribuables se situant dans certaines tranches de revenu réduisent ainsi l'incitation à travailler[50].

Recommandation n° 42

Pour s'attaquer à la problématique des taux marginaux implicites d'imposition élevés, la commission recommande la création d'un « bouclier fiscal » dont l'objectif serait de réduire le taux marginal implicite d'imposition lié à un accroissement annuel de revenu.

Ce « bouclier fiscal » prendrait la forme d'une déduction de 50 % de la hausse des revenus de travail jusqu'à une hausse maximale de 5 000 $ par ménage, et s'appliquant au revenu net – créant un « revenu net ajusté » – servant au calcul des crédits sociofiscaux suivants :

— la prime au travail, y compris sa bonification et la nouvelle prime aux travailleurs d'expérience que recommande la commission;

— le crédit d'impôt pour la solidarité;

— le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants.

Cette mesure aurait un coût de **90 millions de dollars**.

Le « bouclier fiscal » permettrait ainsi aux ménages qui réussissent à augmenter leur revenu de travail de se protéger contre une forte hausse de leur fardeau fiscal en limitant la perte de leurs crédits d'impôt remboursables réductibles selon le revenu. Il pourrait s'appliquer chaque année sur la croissance du revenu de travail par rapport à l'année précédente.

[50] Pour plus de détails, voir la cinquième partie du volume 3 du présent rapport.

❑ L'impact sur le taux marginal implicite d'imposition

On estime que près de 790 000 ménages pourraient en bénéficier. La mesure profiterait essentiellement à des contribuables dont le revenu familial est inférieur à 75 000 $.

Les gains seraient principalement attribuables à la compensation de la perte des transferts à l'égard de la prime au travail ou du crédit d'impôt pour la solidarité.

■ L'exemple d'un couple ayant deux enfants

Grâce au « bouclier fiscal », un couple ayant deux enfants pourrait bénéficier d'une baisse du taux marginal implicite d'imposition pouvant atteindre plus de 18 points de pourcentage dans certaines tranches de revenu.

Si l'on prend l'exemple d'un couple ayant deux enfants dont le revenu familial est de 41 000 $ et qui reçoit des prestations à l'égard de la prime au travail, du crédit d'impôt pour la solidarité et du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, en l'absence du « bouclier fiscal » et à la suite d'une hausse des revenus de travail de 1 000 $, ce couple verrait son taux marginal implicite d'imposition atteindre 61,3 %, sans tenir compte de la fiscalité fédérale.

En limitant la réduction des transferts sociofiscaux dont le couple bénéficie, le « bouclier fiscal » permettrait de ne pas pénaliser indûment les personnes réussissant à augmenter leur revenu de travail. Ainsi, avec le « bouclier fiscal », ce même couple verrait son taux marginal implicite d'imposition passer de 61,3 % à 43,0 %, ce qui représente une baisse de 18,3 points de pourcentage.

Le « bouclier fiscal » : la participation éventuelle du gouvernement fédéral

La problématique des taux marginaux implicites d'imposition n'est pas que québécoise. Une partie importante du problème découle de la perte des transferts sociofiscaux du régime fiscal fédéral. Ainsi, la participation du gouvernement fédéral au « bouclier fiscal » permettrait aux ménages admissibles de bénéficier d'une plus grande compensation.

Les mesures fédérales admissibles au « bouclier fiscal » toujours en lien avec l'objectif d'encourager le travail seraient :

- la Prestation fiscale pour le revenu de travail;
- le crédit pour la TPS;
- le Supplément de la prestation nationale pour enfants.

Plus précisément, le « bouclier fiscal » incluant le régime fiscal fédéral permettrait aux ménages touchés de récupérer une partie de la réduction de ces transferts. Pour une famille ayant deux enfants, ceci représenterait une baisse du taux marginal implicite d'imposition additionnelle pouvant atteindre près de 14 points de pourcentage.

3.2 Le maintien ou le retour sur le marché du travail : une prime aux travailleurs d'expérience

La deuxième façon de contrer la diminution de la population active consiste à favoriser le maintien ou le retour sur le marché du travail des travailleurs approchant la retraite ou l'ayant déjà prise – soit ce que l'on appelle les travailleurs d'expérience.

Pour y parvenir, la commission recommande la création d'une prime aux travailleurs d'expérience.

L'actuel crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience n'a qu'un effet limité puisque l'incitatif offert est faible. Il s'applique à partir de l'âge de 65 ans et n'est pas remboursable. Il vise à compenser l'impôt que les travailleurs d'expérience auraient eu à payer au Québec sur un maximum de 4 000 $ de revenu de travail excédant les premiers 5 000 $ perçus.

Recommandation n° 43

Pour favoriser le maintien ou le retour sur le marché du travail des travailleurs approchant la retraite ou l'ayant déjà prise, la commission recommande de remplacer le crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience par une prime aux travailleurs d'expérience qui s'ajouterait à la prime au travail.

La prime s'appliquerait sur les revenus de travail excédant 5 000 $, jusqu'à concurrence d'un revenu excédentaire de 10 000 $.

Le crédit d'impôt serait offert dès l'âge de 60 ans. Le taux du crédit serait de 15 % à partir de l'âge de 60 ans et jusqu'à l'âge de 64 ans, pour un crédit d'impôt maximal de 1 500 $. Ce taux passerait à 25 % à partir de l'âge de 65 ans, pour un crédit d'impôt maximal de 2 500 $.

À partir d'un revenu de travail de 30 000 $, le montant maximal serait réduit de 10 % pour chaque dollar de revenu de travail additionnel.

Cette mesure aurait un coût annuel total de **335 millions de dollars**. En tenant compte du coût du crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience qu'elle remplace, le coût net de la mesure serait de 275 millions de dollars.

Ce nouveau crédit d'impôt serait un incitatif majeur pour la rétention (ou le retour) de travailleurs d'expérience sur le marché du travail. Il remplacerait l'actuel crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience.

Par ailleurs, cette prime s'appliquerait uniquement aux revenus de travail reçus de contribuables sans lien de dépendance. Cela permettrait d'éviter que le travailleur d'expérience ne se verse à lui-même ou verse à ses proches un salaire admissible plutôt qu'un dividende, à la seule fin d'optimiser son crédit d'impôt.

❑ Un nouvel incitatif pour les travailleurs âgés de 60 à 64 ans, une aide plus généreuse pour les travailleurs âgés de 65 ans et plus

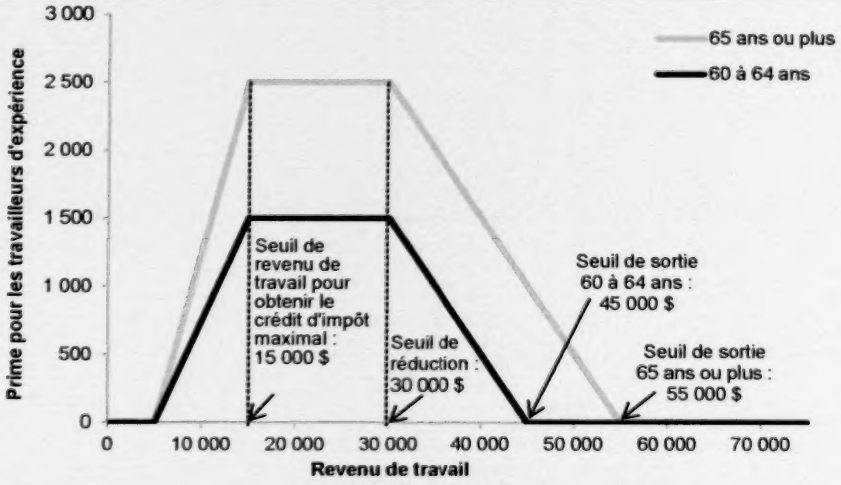
La prime aux travailleurs d'expérience constituerait un nouvel incitatif pour les travailleurs âgés de 60 à 64 ans, afin d'accroître leur incitation au travail. En effet, ces travailleurs ne sont pas admissibles au crédit d'impôt actuel pour les travailleurs d'expérience, ce dernier étant limité aux personnes de 65 ans et plus. Ainsi, les travailleurs âgés de 60 à 64 ans ne sont admissibles qu'à la prime au travail.

Avec la prime aux travailleurs d'expérience recommandée par la commission, ils bénéficieraient désormais d'une aide fiscale plus généreuse, correspondant à un taux de 15 % applicable à leur revenu de travail annuel excédant 5 000 $. Le gain serait de 750 $, de 1 500 $ et de 500 $ pour des particuliers gagnant respectivement un revenu de travail de 10 000 $, de 25 000 $ et de 40 000 $.

Pour les travailleurs âgés de 65 ans ou plus gagnant un revenu de travail annuel compris entre 10 000 $ et 45 000 $, l'aide fiscale serait plus généreuse que l'aide actuelle, ce qui pourrait alors augmenter l'incitation au travail de ces derniers. Le gain fiscal net, impliquant l'abolition de l'actuel crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience, serait en 2015 de 648 $, de 1 898 $ et de 398 $ par année pour des particuliers gagnant respectivement un revenu de travail de 10 000 $, de 25 000 $ et de 45 000 $.

GRAPHIQUE 6

Illustration de l'aide fiscale offerte par la prime aux travailleurs d'expérience pour une personne seule admissible âgée de 60 ans et plus – 2015
(en dollars)



❑ L'impact attendu

La mesure proposée permettrait d'accroître l'incitation au travail pour les travailleurs de 60 ans ou plus qui souhaitent demeurer actifs sur le marché du travail en augmentant le revenu disponible d'un montant pouvant atteindre 1 500 $ pour les travailleurs de 60 à 64 ans et 2 500 $ dans le cas des 65 ans et plus.

■ Une amélioration des taux marginaux implicites d'imposition

La prime aux travailleurs d'expérience apporterait une réponse à la problématique des taux marginaux implicites d'imposition élevés observée chez les bénéficiaires du Supplément de revenu garanti gagnant des revenus de travail.

En effet, le facteur ayant le plus d'impact sur les taux marginaux implicites d'imposition des personnes âgées est l'élimination progressive du Supplément de revenu garanti, un transfert versé par le gouvernement fédéral visant à réduire l'incidence de la pauvreté chez les personnes âgées.

Pour une personne ayant droit au Supplément de revenu garanti, le montant de prestations est diminué de 50 cents pour chaque dollar de revenu gagné, excluant la pension de la Sécurité de vieillesse. Il existe toutefois une exemption de 3 500 $ pour les revenus de travail. Depuis 2011, le Supplément de revenu garanti inclut une prestation additionnelle pour les individus à très faible revenu. Cette prestation additionnelle est diminuée de 20 cents pour chaque dollar de revenu au-delà d'un seuil de 2 000 $, toujours en excluant la pension de la Sécurité de la vieillesse.

Près du tiers des personnes âgées recevant des prestations du Supplément de revenu garanti en perdent la moitié, même s'ils ne paient pas d'impôt en raison de leur faible revenu[51].

Pour un travailleur âgé de 65 ans ou plus recevant actuellement la prestation régulière du Supplément de revenu garanti, la nouvelle prime pour les travailleurs d'expérience permettrait de réduire le taux marginal implicite d'imposition de 25 points de pourcentage pour l'année d'imposition 2015.

Par exemple, si le travailleur gagne un revenu de travail annuel de 10 000 $, le taux marginal implicite d'imposition passerait de 58,6 % à 33,6 %

---

51 Kesselman, Jonathan Rhys. *La fiscalité et l'incitation à l'épargne des ménages québécois – Document à l'intention de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, 17 novembre 2014.

■ Prolonger la vie au travail en augmentant l'âge moyen de la retraite

Puisque les montants de prime versés pourraient être substantiels, l'impact de la prime sur le nombre de travailleurs choisissant de rester actifs sur le marché du travail et de reporter le départ à la retraite pourrait être important.

De plus, comme il s'agirait d'un crédit d'impôt remboursable, la prime aux travailleurs d'expérience pourrait être remise sous forme de versements mensuels anticipés, ce qui renforcerait les incitations à rester actif au travail.

La prime aux travailleurs d'expérience : un avantage additionnel en cas de report de la retraite

Avec le gain fiscal obtenu par la prime aux travailleurs d'expérience, un travailleur choisissant de demeurer sur le marché du travail pourrait avoir un avantage additionnel dans le futur s'il choisit de reporter le moment où il commence à recevoir les prestations publiques de retraite auxquelles il a droit.

Un exemple

Par exemple, un contribuable âgé de 65 ans ayant travaillé toute sa vie pour l'équivalent de la moitié du maximum des gains admissibles du Régime de rentes du Québec – soit 26 800 $ en 2015 – recevrait chaque année 23 155 $ en prestations s'il prenait sa retraite à 65 ans, soit :

- 6 765 $ provenant de la pension de la Sécurité de la vieillesse;
- 6 390 $ du Régime de rentes du Québec;
- 12 000 $ au titre d'une prestation d'un régime de retraite d'un employeur.

Si ce contribuable repousse de deux ans sa retraite, il recevrait du gouvernement du Québec une prime pour travailleurs d'expérience de 2 500 $ en plus de son salaire de 26 800 $, soit un total de 29 300 $ pour chacune des deux années.

De plus, s'il reporte de deux ans le versement de ses prestations des régimes publics, ces prestations seraient majorées de plus de 2 000 $ pour chacune des années jusqu'à son décès, afin, entre autres, de compenser la période plus courte durant laquelle il reçoit des prestations de retraite.

Dans cette situation, la bonification annuelle reçue serait de :

- 974 $ pour la pension de la Sécurité de la vieillesse;
- 1 074 $ pour la prestation du Régime de rentes du Québec.

Ainsi, ce contribuable aurait un revenu supérieur non seulement pour les deux années de travail additionnelles, mais pour toutes les années suivantes jusqu'à la fin de sa vie, puisque le montant total de ses prestations passerait de 23 155 $ à 25 203 $ par année.

❑ La prime aux travailleurs d'expérience rejoint les initiatives étrangères

Plusieurs chercheurs ont mis en évidence les effets décourageant le travail auxquels les travailleurs d'expérience peuvent être soumis. Les résultats de diverses recherches suggèrent qu'une mesure comme celle que propose la commission pourrait avoir un impact positif à cet égard. Des pays comme l'Australie, les Pays-Bas et la Suède appliquent des dispositions fiscales analogues à la prime proposée par la commission.

Dans les années 1990, des travaux de chercheurs de différents pays avaient montré que les incitatifs financiers peuvent influencer les travailleurs âgés quant à leur décision de demeurer ou non sur le marché du travail[52]. Des chercheurs canadiens ont également montré que les dispositions financières inhérentes au régime fiscal canadien et décourageant le travail auraient un impact négatif sur l'âge de la retraite[53].

D'autres études ont montré qu'en diminuant les taux de réduction de certaines prestations versées aux personnes âgées, on obtient des effets positifs sur la participation de ces personnes au marché du travail, et ce, tant au Canada, qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni[54].

Enfin, dans un rapport portant sur l'emploi et la taxation, l'OCDE en arrive à conclure que la fiscalité a un effet important sur les décisions de travail des personnes âgées[55]. Dans son rapport, l'OCDE suggère différentes pistes pour améliorer la fiscalité à cet égard, incluant l'instauration d'un crédit d'impôt.

---

52 Jonathan GRUBER et David A. WISE, *Social Security and Retirement around the World*, The University of Chicago Press, National Bureau of Economic Research, 1999.

53 Michael BAKER, Jonathan GRUBER, and Keven MILLIGAN, "The Retirement Incentive Effects of Canada's Income Security Programs", *Canadian Journal of Economics*, vol. 36, n° 2, 2003, p. 261-290.

54 Michael BAKER et Dwayne BENJAMIN, "How Do Retirement Tests Affect the Labour Supply of Older Men?", *Journal of Public Economics*, vol. 71, n° 1, 1999, p. 27-52; Steven HAIDER et David S. LOUGHRAN, "The Effect of the Social Security Earnings Test on Male Labor Supply – New Evidence from Survey and Administrative Data", *Journal of Human Resources*, 2008, vol. 43, n° 1, p. 57-87; Richard DISNEY et Sarah SMITH, "The Labour Supply Effect of the Abolition of the Earnings Rule for Older Workers in the United Kingdom", *The Economic Journal*, vol. 112, n° 478, 2002, p. 136-152. Voir aussi les travaux d'Alexandre LAURIN et Finn POSCHMANN, « Que sont devenus les taux effectifs marginaux d'imposition des Québécois? », *Cyberbulletin* du C. D. Howe Institute et ceux de Keven MILLIGAN et Tammy SCHIRLE, "Improving the Labour Market Incentives of Canada's Public Pensions", *Canadian Public Policy*, vol. 34, n° 3, 2008, p. 281-303.

55 OCDE, *Taxation and Employment – OECD Tax Policy Studies*, n° 21, Publication de l'OCDE, 2011.

Quelques initiatives pour encourager les travailleurs d'expérience dans certains pays de l'OCDE

Divers pays ont mis en place des initiatives pour encourager le maintien ou le retour sur le marché du travail des travailleurs d'expérience. La commission a retenu certains exemples.

L'Australie

L'Australie offre un crédit d'impôt non remboursable pour les personnes âgées de 55 ans et plus tirant des revenus d'un travail rémunéré. Ce crédit est équivalent à 5 % des premiers 10 000 $ australiens ($ A) de revenus gagnés (soit environ 9 800 $ canadiens ($ CA)), pour un maximum de 500 $ A.

À partir de revenus de travail de 53 000 $ A (soit environ 52 000 $ CA) le crédit est réductible en fonction du revenu.

Les Pays-Bas

Les Pays-Bas offrent aussi un crédit d'impôt pour les travailleurs de 61 ans et plus. Le crédit est offert aux personnes qui ont des revenus de travail d'au moins 8 860 € (soit environ 12 300 $ CA)

Le taux du crédit varie en fonction de l'âge : il est de 5 %, 7 % et 10 % pour les personnes âgées respectivement de 61, 62 et 63 ans. Les montants de crédit versés ne peuvent excéder 2 296 €, 3 214 € et 4 592 € pour les personnes âgées respectivement de 61, 62 et 63 ans. Ces maximums sont atteints lorsque les revenus de travail atteignent 54 776 € (soit environ 76 000 $ CA).

Pour les personnes de 64 ans et plus, le crédit est moins généreux, tant pour ce qui est du taux du crédit que des montants maximaux.

Ce crédit d'impôt pour travailleurs âgés n'est pas réductible en fonction du revenu.

La Suède

En Suède, le crédit non remboursable sur les revenus de travail est plus généreux pour les personnes de 65 ans et plus. Le montant du crédit est complexe à déterminer : non seulement le taux du crédit varie en fonction du revenu, mais aussi le montant de base servant à calculer le crédit dépend du montant de certains transferts reçus. Le crédit correspond à environ 10 % des premières 300 000 couronnes suédoises de revenus gagnés (soit environ 44 000 $ CA).

Comme aux Pays-Bas, le crédit n'est pas réductible en fonction du revenu.

Note : Les conversions de devises en dollars canadiens ont été effectuées aux taux en vigueur en janvier 2015.
Source : OCDE, *Taxation and Employment – OECD Tax Policy Studies*, n° 21, Publication de l'OCDE, 2011.

3.3 Encourager le maintien ou le retour sur le marché du travail : une bonification de la prime au travail et une modification au crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants

Les travailleurs à faible ou à moyen revenu peuvent bénéficier d'une prime au travail sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable.

❑ La prime au travail

Actuellement, la prime au travail qui s'adresse aux ménages ne présentant aucune contrainte sévère à l'emploi s'applique sur les revenus de travail excédant 2 400 $ pour un ménage composé d'un seul adulte et 3 600 $ pour un ménage composé de deux adultes.

Les taux de supplémentation des revenus de travail sont de 7 % pour les personnes vivant seules et les couples sans enfants, de 25 % pour les couples ayant des enfants et de 30 % pour une famille monoparentale, jusqu'à un certain maximum.

Comme la prime au travail s'intègre au régime d'aide de dernier recours, le montant de la prime atteint son maximum au seuil de revenu à partir duquel un ménage apte au travail n'est plus admissible à l'aide de dernier recours, soit 10 370 $ pour un ménage composé d'un seul adulte et 16 056 $ pour un ménage composé de deux adultes.

Ainsi, les montants maximaux de prime sont de 558 $, 872 $, 2 391 $ et 3 114 $ en 2015 pour, respectivement, une personne vivant seule, un couple sans enfants, une famille monoparentale et un couple ayant des enfants.

❑ La bonification proposée

Recommandation n° 44

Afin de récompenser davantage les efforts de travail et de renforcer les incitations à intégrer le marché du travail, la commission recommande la bonification de la prime au travail.

Les taux de supplémentation de la prime au travail pour les ménages ne présentant aucune contrainte sévère à l'emploi seraient augmentés de 2 points de pourcentage pour les ménages sans enfants et de 2,5 points de pourcentage pour les ménages ayant des enfants. Les taux de supplémentation des revenus de travail passeraient donc à 9 % pour les personnes seules et les couples sans enfants, à 27,5 % pour les couples ayant des enfants et à 32,5 % pour une famille monoparentale.

Une bonification analogue au taux de supplémentation serait appliquée dans le cas d'un ménage comptant un adulte présentant des contraintes sévères à l'emploi.

La prime au travail continuerait d'être réductible en fonction du revenu familial selon un taux de récupération des bénéfices de 10 % pour chaque dollar de revenu qui excède le seuil de revenu applicable, selon le type de ménage. Ces seuils de réduction seraient inchangés.

Cette recommandation aurait un coût total de **107 millions de dollars**.

La majoration des taux de supplémentation proposée par la commission ferait passer les montants maximaux de prime à 717 $, 1 121 $, 2 590 $ et 3 425 $ en 2015 pour, respectivement, une personne vivant seule, un couple sans enfants, une famille monoparentale et un couple ayant des enfants.

La bonification proposée par la commission aurait un impact important sur le revenu disponible des ménages. Les gains pourraient atteindre plus de 300 $ pour un couple ayant deux enfants et plus de 150 $ pour une personne vivant seule. La bonification de la prime au travail bénéficierait aux plus démunis.

❑ Des modifications au crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants en lien avec la bonification de la prime au travail

Pour éviter que les familles ayant des enfants qui ont des revenus faibles ou modestes ne soient soumises à des taux marginaux implicites d'imposition trop élevés, les mesures de soutien aux enfants et de prime au travail sont intégrées.

Comme c'est le cas de la prime au travail, le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants est réductible en fonction du revenu. Le seuil de revenu à partir duquel la prime au travail devient nulle est égal au seuil à partir duquel le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants devient réductible en fonction du revenu. En 2015, ces montants sont de 34 280 $ pour une famille monoparentale et de 47 196 $ pour un couple ayant des enfants.

Le crédit d'impôt pour le soutien aux enfants comporte une composante universelle : au-delà d'un certain seuil, le gouvernement verse un montant minimal par enfant à toutes les familles admissibles.

Recommandation n° 45

En lien avec la bonification de la prime au travail, la commission recommande que les seuils de revenu à partir desquels le crédit d'impôt pour le soutien aux enfants devient réductible en fonction du revenu soient augmentés de 34 280 $ à 36 273 $ pour une famille monoparentale et de 47 196 $ à 50 310 $ pour un couple ayant des enfants.

En plus de cette modification, la commission recommande que le taux de réduction des montants versés en vertu du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants passe de 4 % à 3 %.

La commission recommande par ailleurs que la portion universelle du crédit soit éliminée. Les couples ayant deux enfants et des revenus de près de 170 000 $ ne recevraient plus aucun montant en vertu du crédit d'impôt pour le soutien aux enfants.

Au net, cette recommandation aurait un coût de **6 millions de dollars**.

La commission propose donc qu'une partie des montants versés aux familles plus aisées en vertu du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants soit réallouée vers des familles à revenus plus modestes.

Plusieurs familles recevraient donc des montants plus élevés de soutien aux enfants et verraient leur taux marginal implicite d'imposition réduit d'un point de pourcentage.

Des exemples d'augmentations de revenu disponible qui se cumulent pour les familles ayant des enfants

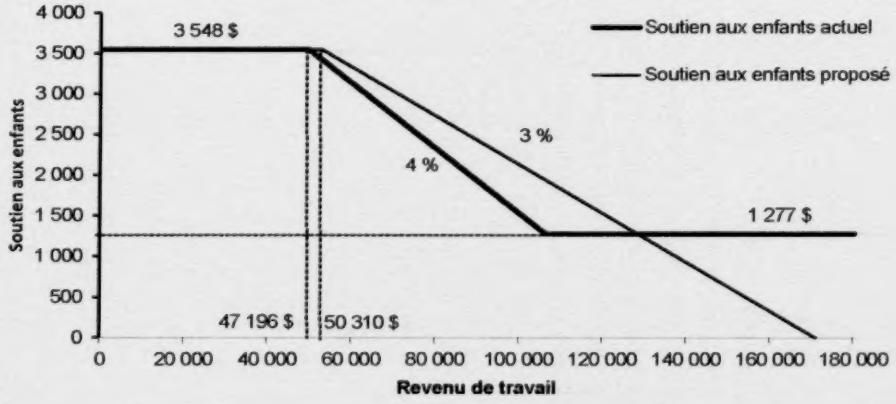
Un couple ayant deux enfants qui gagne 50 000 $ de revenus de travail recevrait 255 $ de plus annuellement en prime au travail et 23 $ de plus en soutien aux enfants en raison du seul fait que le seuil de revenus à partir duquel le soutien aux enfants devient réductible en fonction du revenu serait repoussé.

Dans le cas où le revenu du couple ayant deux enfants serait de 70 000 $, le taux de réduction du crédit d'impôt pour le soutien aux enfants passerait de 4 % à 3 %, ce couple recevrait 299 $ de plus en soutien aux enfants.

Une famille monoparentale ayant un enfant qui gagne 30 000 $ de revenus de travail recevrait 199 $ de plus annuellement en prime au travail et 0 $ de plus en soutien aux enfants dû au seul fait que le seuil de revenus à partir duquel le soutien aux enfants devient réductible en fonction du revenu serait repoussé pour un gain cumulé de 199 $.

Dans le cas où le revenu de la famille monoparentale avec un enfant était de 50 000 $, avec la baisse du taux de réduction du crédit de 4 % à 3 %, cette famille recevrait 206 $ de plus en soutien aux enfants.

Illustration du soutien aux enfants pour un couple ayant deux enfants et deux revenus égaux
(en dollars)



3.4 La mesure fédérale de fractionnement du revenu familial

Dans le régime fiscal québécois comme dans le régime fiscal fédéral, il n'est généralement pas permis de fractionner le revenu de travail entre les membres d'une famille.

Le gouvernement fédéral a annoncé le 30 octobre 2014 qu'il permettrait le fractionnement du revenu de travail entre conjoints pour les familles avec enfants mineurs. Cette approche constitue un découragement au travail, contraire à l'approche adoptée par le Québec. En effet, dans certaines situations, permettre le transfert de revenu d'un conjoint gagnant un haut revenu à un conjoint n'ayant aucun revenu ou un revenu faible peut décourager le retour de ce dernier sur le marché du travail.

Les politiques québécoises, avec notamment les services de garde à contribution réduite et le Régime québécois d'assurance parentale, valorisent la participation des deux parents au marché du travail. Pour ces raisons, le Québec ne devrait pas aller de l'avant avec ce type de mesure.

Recommandation n° 46

La commission recommande au gouvernement du Québec de ne pas s'harmoniser avec la mesure fédérale de fractionnement du revenu familial.

La mesure fédérale de fractionnement du revenu pour les familles

La logique sous-jacente du fractionnement du revenu est de permettre à un conjoint gagnant un haut revenu de transférer à un conjoint ayant un taux d'imposition plus faible une part de ses revenus. Plus l'écart de revenu est grand, plus l'écart des taux marginaux d'imposition est grand et plus l'économie d'impôt sera importante.

Pour un conjoint à faible revenu, le fractionnement permet de profiter pleinement des crédits d'impôt non remboursables et non transférables, en payant de l'impôt à la place de son conjoint à plus haut revenu.

Ce sont donc les familles présentant les plus hauts écarts de revenus qui sont les plus grands bénéficiaires du fractionnement. En effet, le fractionnement du revenu est peu avantageux pour les conjoints dont le revenu familial est faible et pour les ménages dont les conjoints ont un faible écart de revenu.

L'évolution de l'initiative fédérale

Initialement, le gouvernement fédéral envisageait un fractionnement maximal jusqu'à un montant de 50 000 $ de revenu de travail entre les conjoints. Ce fractionnement de revenu aurait procuré des économies d'impôt beaucoup plus substantielles pour certaines familles et affecté les impôts de certaines provinces, ce qui a fait l'objet de plusieurs critiques.

La mesure annoncée prend la forme d'un crédit d'impôt annuel égal à la réduction d'impôt fédéral qui résulterait du transfert d'un maximal de 50 000 $ de revenu imposable d'un conjoint à l'autre, pour un crédit maximal de 2 000 $.

4. ENCOURAGER L'ÉPARGNE PERSONNELLE

Le quatrième objectif formulé par la commission concerne **l'épargne personnelle**, qui doit être **encouragée**. Cet objectif découle directement d'un des éléments du mandat confié à la commission par le gouvernement.

La constitution d'une épargne personnelle représente un enjeu d'importance. Les particuliers doivent épargner pour faire face aux imprévus, financer de grands projets et préparer leur retraite. Les responsabilités à assumer à cette fin sont de moins en moins collectives, et l'on doit constater que dans ce contexte, le niveau de l'épargne personnelle est souvent inadéquat.

La fiscalité influence directement le choix effectué par les particuliers entre une consommation immédiate et une épargne en vue d'une consommation ultérieure.

Certaines des recommandations présentées précédemment vont dans le sens de cet objectif. Il en est ainsi de la révision du dosage des impôts et des taxes proposée par la commission, qui favoriserait l'épargne personnelle. Un impôt sur le revenu plus bas combiné à des taxes à la consommation plus élevées incite à l'épargne. En effet, la taxation fondée sur la consommation est considérée comme plus favorable à l'épargne que celle fondée sur le revenu.

Pour encourager davantage l'épargne personnelle, la commission recommande au gouvernement :

— de mieux utiliser les outils fiscaux actuels à l'égard de l'épargne;

— de poursuivre l'appui apporté aux fonds fiscalisés, à certaines conditions;

— de remplacer l'exonération cumulative des gains en capital par une contribution additionnelle au REER.

4.1 Une meilleure utilisation des outils fiscaux actuels à l'égard de l'épargne

Le système fiscal actuel offre déjà bon nombre d'incitatifs à l'épargne, notamment par le régime enregistré d'épargne-retraite (REER) et le compte d'épargne libre d'impôt (CELI). Le Régime d'accession à la propriété permet également aux épargnants, sous certaines conditions, d'utiliser les fonds investis dans leur REER pour l'achat d'une première habitation. Ceci s'ajoute à l'éventail de mesures fiscales offertes pour encourager l'épargne.

❑ Pas de mesures fiscales additionnelles

La commission reconnaît que les incitatifs fiscaux à l'épargne ne constituent pas le principal facteur influençant les décisions des personnes en matière d'épargne.

Des travaux récents dans le domaine de l'économie comportementale fournissent de nombreux résultats probants à l'appui de l'importance de facteurs psychologiques dans les choix que feront les épargnants. Notamment, la façon dont les options d'épargne sont présentées aux épargnants potentiels a un impact important sur les choix qu'ils feront.

Par exemple, des mécanismes simplifiés d'adhésion à des véhicules d'épargne pour la retraite peuvent faire beaucoup pour encourager les personnes à faire de meilleurs choix. Le processus d'adhésion automatique par défaut instauré dans le cadre du nouveau régime volontaire d'épargne-retraite (RVER) s'inspire d'ailleurs de cette approche.

Des actions gouvernementales d'éducation financière visant à améliorer les connaissances et les pratiques en matière de questions financières pourraient jouer un rôle plus important que les mesures fiscales pour influencer les comportements et mener à des choix plus éclairés en matière d'épargne personnelle.

Pour la commission, l'encouragement à l'épargne ne passe donc pas par des mesures fiscales additionnelles, mais plutôt par :

— un meilleur encadrement de l'utilisation de l'outil fiscal que constitue le REER, c'est-à-dire en assurant son usage pour la retraite;

— une meilleure cohérence globale entre les outils fiscaux en place, par l'ouverture d'une discussion pancanadienne.

L'accès à la propriété : une mesure adéquate
Le Régime d'accession à la propriété permet aux épargnants, sous certaines conditions, d'utiliser les fonds investis dans leur REER pour l'achat d'une première habitation. Ce régime est un outil qui semble bien répondre aux besoins pour lesquels il a été conçu. La commission considère qu'il n'y a pas lieu d'en modifier les paramètres ni d'y ajouter d'autres mesures incitatives[1].

1 Kesselman, Jonathan Rhys. *La fiscalité et l'incitation à l'épargne des ménages québécois – Document à l'intention de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, 17 novembre 2014.

❑ Assurer l'usage du REER pour la retraite

Le REER constitue une bonne mesure d'épargne-retraite dans son ensemble. Actuellement, les sommes déposées dans un REER peuvent être retirées en tout temps, sans égard à l'âge. Les sommes sont simplement imposables au moment de leur retrait.

■ Imposer une pénalité

La possibilité de retirer ces sommes sans pénalité peut nuire à la préparation de la retraite. Dans les cas où les personnes retirent ces sommes pour faire face à des circonstances difficiles, les retraits prématurés peuvent être justifiés. Par contre, dans d'autres circonstances, les retraits prématurés pourraient résulter d'une mauvaise planification financière.

Bien que les personnes semblent tenir compte des coûts et avantages de leurs actions à court, moyen et long terme, dans les faits, elles ont souvent tendance à accorder trop de poids aux conséquences de leurs actions qui surviennent à court terme. Des travaux récents dans le domaine de l'économie comportementale fournissent des éléments de preuve à cet effet.

Dans un tel contexte, des mécanismes qui créent pour les épargnants des incitatifs à respecter leurs engagements et intentions par rapport à leur planification financière de la retraite pourraient améliorer la prise de décision. Les études empiriques récentes sur le sujet tendent à montrer que de tels mécanismes ne découragent pas l'épargne. Ce serait plutôt le contraire.

Recommandation n° 47

Afin de s'assurer que les sommes épargnées dans un REER soient d'abord et avant tout utilisées pour la retraite, la commission recommande que soit imposée une pénalité atteignant au maximum 10 % lors d'un retrait d'une somme dans un REER avant l'âge de 55 ans, sauf dans certaines circonstances particulières.

La commission recommande également que la retenue à la source passe au taux d'imposition maximal pour tout retrait avant 55 ans, afin d'ajouter aux éléments dissuasifs.

■ Des exceptions à la pénalité

Certaines exceptions devraient s'appliquer à la pénalité proposée, afin de prendre en compte les évènements pouvant survenir en cours de vie et pouvant entraîner de sérieuses difficultés financières.

C'est le cas par exemple d'une invalidité grave ou prolongée créant une inaptitude permanente au travail, d'un décès, d'une maladie grave et irréversible, ou encore d'un sinistre portant sur la résidence principale. De telles circonstances sont d'ailleurs reconnues dans les dispositions régissant les modalités de retraits des fonds investis dans les fonds fiscalisés comme le Fonds de solidarité de la FTQ.

Les retraits permis en vertu du Régime d'accession à la propriété et du régime d'encouragement à l'éducation permanente continueraient de s'appliquer selon les mêmes modalités.

Cette pénalité devrait être payée dès le retrait des sommes, en même temps que la retenue à la source déjà prévue dans de tels cas.

■ La retenue à la source

Les retraits des fonds d'un REER font en effet l'objet d'une retenue d'impôt à la source, et les taux de retenue appliqués dépendent du montant du retrait demandé.

— Les retraits de 5 000 $ ou moins sont assujettis à un taux de 10 % pour l'impôt fédéral et ce taux augmente à 20 % pour les montants variant entre 5 000 $ et 15 000 $ et à 30 % pour tout montant supérieur à 15 000 $.

— Au taux fédéral de la retenue s'ajoute au Québec un taux de 16 %, correspondant au taux le plus bas du barème d'imposition. Ce taux s'applique, peu importe le montant des retraits.

En ce qui concerne le changement proposé à la retenue à la source, soit le passage au taux d'imposition maximal pour tout retrait avant 55 ans afin d'ajouter aux éléments dissuasifs, le Québec pourrait mettre en place une telle mesure sans harmonisation avec le gouvernement fédéral.

Les contributions à un REER et à un régime de pension agréé : déduction ou crédit?

La déduction pour contributions à un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) ou un régime de pension agréé, comme toute autre déduction, procure un avantage supérieur aux personnes gagnant des revenus plus élevés, en raison de la progressivité de l'impôt.

En revanche, un crédit d'impôt vient réduire les impôts à payer, et ce d'un montant équivalent pour tous, peu importe le revenu.

L'étude réalisée pour la commission

Dans une étude réalisée pour la commission, Suzie St-Cerny[1] démontre en effet que les groupes de revenus plus faibles bénéficient moins des mesures fiscales d'incitation à l'épargne pour la retraite que les groupes de revenus plus élevés.

La conversion de la déduction en crédit : injustifiée pour la commission

La commission a évalué les mérites d'une conversion de la déduction pour contributions au REER ou à un régime de pension agréé en un crédit d'impôt et a jugé que ce changement serait injustifié puisqu'il nuirait à la cohérence de ces mesures fiscales.

En effet, comme les retraits ultérieurs des REER et les sommes reçues en vertu d'un régime de pension agréé sont assujettis à l'impôt au taux d'imposition auquel fait face le contribuable lors du retrait de ces sommes, le principe du simple report d'impôt inhérent à la mesure fiscale actuelle serait compromis.

La recommandation de la commission s'appuie notamment sur les arguments avancés par Jonathan Rhys Kesselman[2] dans une étude réalisée pour la commission et qui fournit une analyse approfondie des dispositions des systèmes d'impôt fédéral et québécois ayant trait à l'épargne et à l'accumulation d'actifs. L'auteur est également d'avis qu'il serait mal avisé de convertir la déduction en crédit d'impôt.

1 Voir : Suzie St-Cerny, *Impôts sur le revenu des particuliers au Québec : Qui profite le plus des déductions et des crédits?*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, octobre 2014, dans le volume 5 du présent rapport.

2 Kesselman, Jonathan Rhys. *La fiscalité et l'incitation à l'épargne des ménages québécois – Document à l'intention de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, 17 novembre 2014.

❑ Ouvrir une discussion pancanadienne sur la cohérence des outils fiscaux encourageant l'épargne

Hormis les régimes de pension agréés des employeurs, il existe au Canada deux principaux véhicules fiscaux visant l'épargne, soit le REER et le CELI. Ces deux véhicules d'épargne fonctionnent de manière parallèle, avec deux incitatifs bien distincts.

— Dans le cas du REER, abordé plus tôt, il s'agit d'un régime de report d'imposition.

— Dans le cas du CELI, il s'agit d'un régime de détaxation des rendements puisqu'il permet le versement de fonds non déductibles dans un compte dont les revenus de placement et les retraits seront entièrement exonérés d'impôt.

Depuis 2009, les droits de cotisations au CELI s'accumulent au rythme de 5 000 $ par année, indexés par tranche de 500 $. Le droit maximal annuel a été fixé à 5 000 $ de 2009 à 2012. Il est passé à 5 500 $ depuis 2013. Au fil des ans, l'épargne, dont les intérêts et les rendements sont ainsi non imposables, prendra une ampleur importante.

Recommandation n° 48

La commission recommande qu'une réflexion soit entreprise par le Québec, en collaboration avec le gouvernement fédéral et les provinces, afin de mieux arrimer le REER et le CELI et ainsi améliorer la cohérence globale des incitatifs à l'épargne.

Cette réflexion devrait notamment couvrir :

— le plafond de cotisations à chacun de ces régimes, notamment celui du CELI, qui pourrait être limité à un certain montant à vie (par exemple 100 000 $);

— une coordination entre les cotisations dans l'un ou l'autre des régimes (par exemple par l'imposition d'un plafond commun);

— l'impact de l'un ou l'autre de ces régimes sur les prestations versées en vertu du programme de Supplément de revenu garanti.

En effet, un retrait d'un REER fait diminuer le montant de Supplément de revenu garanti auquel une personne à faible revenu pourrait avoir droit. Pour un particulier qui a droit au Supplément de revenu garanti, le REER n'est donc pas nécessairement le meilleur véhicule d'épargne. Le CELI pourrait s'avérer un meilleur outil de planification.

L'imposition des intérêts et du rendement normal de l'épargne et le CELI

L'imposition des revenus sans dispositions spéciales pour favoriser l'épargne a pour conséquence que le contribuable doit payer des impôts non seulement sur le produit de son travail, mais également sur les revenus de placement produits par la portion de ses revenus de travail qu'il a épargnée, ce qu'on peut qualifier de « double imposition économique ».

En permettant notamment d'éviter que soit taxée la composante de l'inflation dans les rendements sur l'épargne, le CELI constitue un bon moyen d'épargner pour des besoins de court terme.

4.2 La poursuite de l'appui apporté aux fonds fiscalisés

La question des fonds fiscalisés a déjà été abordée précédemment avec la stimulation des investissements des entreprises. On doit également y faire référence ici, car ils constituent un important incitatif à l'épargne pour la retraite.

Chaque année, sur 1,5 million de cotisants à un REER, environ 300 000 personnes – soit 20 % – cotisent aux fonds de travailleurs[56]. Pour plus du tiers des actionnaires du Fonds de solidarité FTQ, l'achat d'actions du fonds a constitué leur premier placement REER. Une proportion de 80 % d'entre eux a acheté par la suite un autre produit REER.

Les fonds de travailleurs ont contribué à la mise en place de REER collectifs ou de programmes de retenue à la source dans près de 6 500 entreprises au Québec[57]. Au 31 mai 2014, le Fonds de solidarité FTQ et Fondaction comptaient respectivement un peu plus de 600 000 actionnaires et près de 130 000 actionnaires[58].

Le fonds Capital régional et coopératif Desjardins comptait un peu plus de 100 000 actionnaires au 31 décembre 2013.

Les recommandations formulées précédemment par la commission en vue d'assurer une rentabilité fiscale équivalente entre les fonds fiscalisés et d'augmenter l'apport des fonds au développement économique du Québec permettraient de confirmer et de renforcer le rôle joué par les fonds fiscalisés en matière d'épargne personnelle[59].

---

56 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Budget 2012-2013 – Les Québécois et leur retraite : Pour des régimes accessibles à tous*, [Fascicule], mars 2012.

57 FONDS DE SOLIDARITÉ FTQ, *Le Fonds de solidarité FTQ : une solution aux enjeux d'épargne et d'investissement plus pertinente que jamais*, mémoire déposé dans le cadre de la Commission d'examen sur la fiscalité, 9 octobre 2014.

58 FONDS DE SOLIDARITÉ FTQ, *L'annuel 2014 – Rapport annuel et de développement durable*, 31 mai 2014, et FONDACTION, *Donner du sens à L'argent – Rapport annuel 2013-2014*, 3e trimestre 2014.

59 Recommandations nos 35, 36, 37 et 38.

4.3 Le remplacement de l'exonération cumulative des gains en capital par une contribution additionnelle au REER

La commission a abordé précédemment les règles prévoyant l'exonération cumulative des gains en capital, à propos de la différence de traitement pour les transferts d'actions avec lien de dépendance.

Le régime fiscal du Canada comporte une exonération cumulative des gains en capital de 800 000 $ réalisés par la vente des actions d'une entreprise. Dans le cas du régime fiscal du Québec, cette exonération est la même sauf pour les biens agricoles ou de pêches, pour lesquels elle est de 1 million de dollars.

L'exonération vise à reconnaître que pour un propriétaire de PME, la valeur de son entreprise constitue le capital qui lui permettra de financer sa retraite.

❑ Une façon inappropriée d'encourager l'épargne pour la retraite

La commission considère que l'exonération cumulative des gains en capital ne constitue pas une façon appropriée d'encourager l'épargne personnelle en vue de la retraite.

L'exonération est souvent utilisée à d'autres fins qu'à la préparation de la retraite. Des planifications fiscales, notamment par l'usage de fiducies, sont mises en place afin de multiplier l'utilisation de cette exonération au sein d'une famille ou d'un groupe de personnes ayant un lien de dépendance.

❑ La recommandation de la commission

Tel qu'indiqué précédemment, la commission recommande de remplacer l'exonération des gains en capital par une contribution additionnelle au REER, afin de stimuler directement l'épargne pour la retraite[60]. Le gouvernement répondrait plus adéquatement à ce qui était la raison d'être de l'exonération, soit la préparation à la retraite du vendeur.

Cette contribution REER additionnelle serait liée à la durée de détention de l'entreprise.

Ainsi, à la vente des actions d'une société ou des biens agricoles ou de pêche, le vendeur pourrait s'imposer sur le gain, ou cotiser à son REER – ou dans un fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) – un montant équivalent à la contribution REER annuelle maximal, multipliée par le nombre d'années de détention de l'entreprise.

Cette recommandation ne pourrait être mise en œuvre de façon autonome par le Québec. Son application nécessiterait une entente avec le gouvernement fédéral.

Les gains découlant de la vente ne seraient pas imposables sur les montants admissibles transférés au REER. Cette cotisation ne donnerait donc pas droit à une déduction additionnelle, la somme transférée n'étant pas imposable.

La cotisation n'affecterait pas les droits de cotisations accumulés par ailleurs.

---

[60] Voir la recommandation n° 26.

❑ Les règles proposées

Le montant maximal à vie pouvant être cotisé devrait être de 400 000 $, indexé en fonction de l'inflation, si l'on veut offrir, au moment de la vente, le même avantage fiscal que l'exonération actuelle de 800 000 $ au taux d'inclusion de 50 %.

Le montant devrait être de 500 000 $, indexé en fonction de l'inflation, dans le cas de biens agricoles ou de pêche, pour tenir compte du nouveau plafond d'exonération défini en décembre 2014 par le gouvernement du Québec.

L'application de cette recommandation n'entraînerait pas de coût additionnel, mais ultimement une économie pour le gouvernement : l'imposition du gain serait reportée dans le temps plutôt que d'être inexistante.

Il faut souligner par ailleurs que le remplacement de l'exonération cumulative des gains en capital par une contribution additionnelle au REER aurait un impact positif, en mettant fin à certaines planifications s'appuyant sur la multiplication de l'utilisation de l'exonération des gains en capital.

❑ Une recommandation déjà formulée dans le passé

Cette recommandation a par ailleurs déjà été formulée dans le passé.

Le Rapport du Comité technique sur la fiscalité des entreprises publié par le ministère des Finances du Canada en 1997[61] proposait :

— d'éliminer l'exonération cumulative des gains en capital sur les biens agricoles et les actions admissibles de sociétés exploitant une petite entreprise;

— de remplacer cette exonération par un système amélioré de cotisations au REER qui permettrait aux contribuables d'utiliser les gains en capital imposables (sur les biens agricoles et les actions admissibles de petites entreprises) pour accroître leurs droits de cotisation au REER des années antérieures.

Au Québec, une recommandation allant dans le même sens figurait dans le rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics publié en 1996[62].

---

61 COMITÉ TECHNIQUE SUR LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES, *Rapport du Comité technique sur la fiscalité des entreprises*, Ministère des Finances du Canada, 1997, p. 7-20.

62 COMMISSION SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS, *Ensemble pour un Québec responsable – Rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, Gouvernement du Québec, 1996, p. 84.

5. S'INSCRIRE DANS LA LOGIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le cinquième objectif retenu par la commission est **d'inscrire la réforme de la fiscalité dans la logique du développement durable**.

Comme l'ensemble des juridictions, le Québec est interpellé par le développement durable, véritable enjeu planétaire. En agissant sur les acteurs économiques, la fiscalité constitue un moyen majeur d'internaliser les composantes économiques, sociales et environnementales du développement durable.

En retenant cet objectif, la commission indique clairement sa sensibilité en la matière, et son intention de proposer une réforme de la fiscalité cohérente avec l'importance qu'elle accorde à cet enjeu.

❑ Le concept de l'écofiscalité

Le développement durable et la fiscalité s'unissent dans un concept appelé généralement l'écofiscalité.

La commission a constaté que les taxes liées à l'environnement prennent une place de plus en plus grande parmi les instruments économiques des grands pays industrialisés. L'écofiscalité cherche à influencer les prix par le biais des taxes pour limiter la consommation de biens ou les activités qui entraînent des externalités négatives, telles que la pollution et la congestion routière, selon le principe de l'utilisateur-payeur ou du pollueur-payeur.

Le principe de l'utilisateur-payeur fait partie des principes de la Loi sur le développement durable du Québec et se retrouve également dans la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec.

La commission est d'avis que, pour corriger les imperfections de marché, l'écofiscalité comporte des avantages que la règlementation n'a pas. Elle permet d'internaliser les externalités négatives dans le prix du bien ou d'un service. Elle augmente les revenus du gouvernement. Elle peut augmenter l'efficacité économique, notamment si les revenus tirés de l'écofiscalité se traduisent par une diminution de l'impôt sur le revenu.

L'écofiscalité touche à des domaines très variés allant du transport, à la gestion des matières résiduelles et à l'aménagement du territoire, domaines qui n'ont pu être analysés en détail dans les délais prescrits. La complexité de l'écofiscalité a amené la commission à limiter le nombre de ses recommandations à court terme à quatre champs d'intervention.

❑ Les propositions de la commission

La commission propose :

— d'accroître le droit d'immatriculation additionnel exigé sur les véhicules de luxe;

— d'augmenter la taxe sur les carburants à l'égard de l'essence et du diesel;

— d'augmenter le prix du bloc patrimonial dans le cadre de la tarification d'Hydro-Québec et d'imposer une taxe sur la surconsommation d'électricité dans le secteur domestique;

— d'engager une réflexion à plus long terme sur l'application de l'écofiscalité et l'application du principe de l'utilisateur-payeur.

5.1 L'augmentation du droit d'immatriculation additionnel exigé sur les véhicules de luxe

La commission recommande d'accroître le droit d'immatriculation additionnel exigé sur les véhicules de luxe.

La commission recommande que les véhicules électriques, peu importe le prix, en soient exemptés afin de renforcer le caractère écofiscal de ce droit.

Cette recommandation a déjà été présentée précédemment, avec les modifications proposées concernant les taxes à la consommation[63].

Lors du *Point sur la situation économique et financière* de décembre 2014, le gouvernement a annoncé une bonification des droits additionnels sur les véhicules munis de moteurs de forte cylindrée. La commission appuie cette hausse qui s'inscrit dans la logique du développement durable.

Considérant cette récente augmentation, la commission ne recommande pas de hausse additionnelle aux droits exigés sur les véhicules munis de moteurs de forte cylindrée.

❑ Le droit d'immatriculation additionnel sur les véhicules de luxe

Il existe également un droit d'immatriculation additionnel sur les véhicules de luxe. Ce droit additionnel agit comme taxe de luxe, mais constitue également une forme d'écofiscalité. En effet, les véhicules de luxe consomment habituellement plus de carburant.

La commission recommande la bonification de ce droit additionnel en faisant passer son taux :

— de 1 % à 2 % sur la valeur excédant 50 000 $, jusqu'à 60 000 $;

— de 1 % à 3 % sur la valeur excédant 60 000 $.

La valeur excédant 40 000 $, et ce jusqu'à 50 000 $, demeurerait sujette au taux actuel de 1 %. Cette modification produirait des revenus additionnels de 11 millions de dollars annuellement pour le gouvernement.

[63] Voir la recommandation n° 15.

5.2 L'augmentation de la taxe sur les carburants à l'égard de l'essence et du diesel

L'essence utilisée pour les transports constitue une source importante de gaz à effet de serre. Le transport automobile engendre également des problèmes de congestion dont les conséquences économiques sont importantes.

Ces externalités négatives justifient l'imposition d'une taxation significative afin de modifier les comportements.

Tel qu'indiqué précédemment[64], la commission recommande d'augmenter la taxe sur les carburants à l'égard de l'essence et du diesel de 1 cent additionnel par litre par année pendant cinq ans, afin d'envoyer un signal clair en faveur d'une réduction de la consommation, tout en donnant le temps aux contribuables de s'adapter.

À terme, cette recommandation permettrait de dégager 600 millions de dollars annuellement de revenus fiscaux. Ceci s'ajouterait aux effets anticipés de l'application du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre.

[64] Voir la recommandation n° 14.

Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre

Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre est un mécanisme de marché flexible servant à induire un coût carbone tout en favorisant la mise en place de technologies propres.

Les entreprises les plus performantes qui auront réduit leurs émissions de gaz à effet de serre en deçà de leurs droits pourront vendre l'excédent sur le marché du carbone, ce qui permettrait de récupérer en tout ou en partie le coût de leurs investissements.

Les entreprises qui émettront plus de gaz à effet de serre que leurs droits pourront choisir d'investir dans des technologies vertes ou d'acheter des droits.

Deux phases

La mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre était prévue en deux phases de conformité. Ainsi, les entreprises qui émettent plus de 25 kilotonnes d'équivalent CO_2 doivent compenser leurs émissions de gaz à effet de serre par des droits du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre :

- depuis 2013 pour le secteur industriel et la production d'électricité;
- depuis 2015 pour les distributeurs de carburants et de combustibles fossiles.

Comme le coût des droits achetés par les distributeurs pourrait être transféré à leurs clients, il pourrait y avoir un impact sur le prix des carburants et des combustibles fossiles en 2015. Le nouveau système remplace la redevance sur les carburants et les combustibles fossiles,qui a pris fin le 31 décembre 2014[1].

1 Jusqu'au 31 décembre 2014, la Régie de l'énergie percevait auprès des distributeurs d'énergie fossile une redevance sur les carburants et les combustibles fossiles. Cette redevance, d'un coût de 4,26 $ la tonne de CO_2, est estimée à 164,5 millions de dollars en 2014.

5.3 L'augmentation du prix du bloc patrimonial dans le cadre de la tarification d'Hydro-Québec et imposition d'une taxe à la surconsommation d'électricité dans le secteur domestique

Le Québec bénéficie de tarifs d'électricité plus bas que dans la plupart des autres juridictions. Ces tarifs bas représentent un avantage pour les consommateurs.

Ils impliquent néanmoins des revenus moindres pour l'État, actionnaire unique d'Hydro-Québec, en plus de ne pas inciter à réduire la surconsommation.

La commission formule deux recommandations concernant la tarification de l'électricité au Québec et permettant de dégager des revenus additionnels, soit :

— augmenter de 0,8 cent le kilowattheure du coût du bloc patrimonial, ce qui correspond à une hausse d'un cent le kilowattheure en moyenne des tarifs de l'ensemble de la clientèle, à l'exception du tarif industriel grande puissance (tarif « L »);

— imposer une taxe sur la surconsommation d'électricité domestique.

❑ Augmenter de 0,8 cent le kilowattheure le coût du bloc patrimonial

Le coût de l'électricité du bloc patrimonial fixé par le gouvernement entre dans le calcul des tarifs d'électricité chargés aux consommateurs. Ce prix est actuellement indexé annuellement, la valeur de l'indexation étant versée au Fonds des générations.

Recommandation n° 49

La commission recommande d'augmenter de 0,8 cent par kilowattheure le coût du bloc patrimonial sur deux ans et de maintenir ensuite son indexation.

Les revenus additionnels produits par cette hausse serviraient au financement de la réforme fiscale proposée par la commission, en utilisant les sommes dégagées respectivement pour les particuliers et pour les sociétés.

Les revenus découlant de l'indexation continueraient d'être versés au Fonds des générations.

Cette mesure permettrait de dégager des revenus annuels totaux de **1,123 milliard de dollars**, soit :

— **623 millions de dollars** auprès des particuliers;

— **500 millions de dollars** auprès des sociétés.

Par le passé, les grands clients industriels souscrivant au tarif L n'ont pas été soumis à l'indexation du coût du bloc patrimonial. En supposant que ces clients soient également exemptés de l'augmentation proposée, l'augmentation tarifaire moyenne s'établirait à environ 1,0 cent par kilowattheure (kWh) pour l'ensemble des autres consommateurs.

À terme, cette mesure aurait un impact limité sur la clientèle domestique.

❑ Imposer une taxe à la surconsommation d'électricité dans le secteur domestique

Le faible coût de l'électricité au Québec incite peu aux économies d'énergie et à un meilleur contrôle de la consommation.

Recommandation n° 50

La commission recommande l'imposition d'une taxe de 10 % sur la consommation d'électricité domestique moyenne excédant 80 kilowattheures par jour.

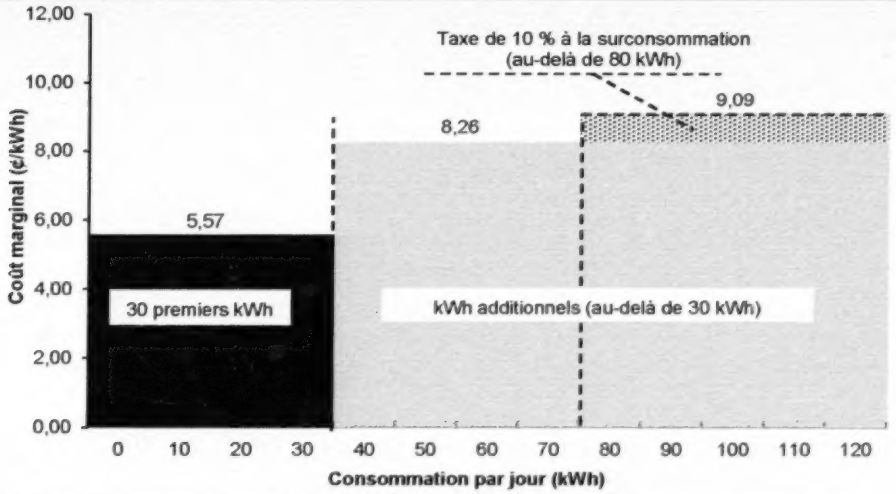
Cette mesure permettrait de dégager annuellement **82 millions de dollars**.

La mise en place de cette taxe à la surconsommation d'électricité excédant 80 kWh par jour en moyenne ferait passer le coût de la consommation de 8,26 ¢/kWh à 9,09 ¢/kWh pour cette tranche de consommation. Il s'agirait d'une taxe s'ajoutant au tarif d'Hydro-Québec et non d'un nouveau tarif.

Cette taxe toucherait les consommateurs domestiques consommant le plus d'électricité. Elle n'aurait pas d'impact sur les personnes résidant dans un logement de cinq pièces et demie.

GRAPHIQUE 7

Structure du tarif domestique d'électricité – Avec taxe de 10 % à la surconsommation
(en cents par kWh)



Note : Tarif en vigueur au 1er avril 2014 auquel s'ajoute la redevance quotidienne de 40,64 cents.

Le tarif d'électricité domestique

La structure actuelle

Actuellement, les consommateurs d'électricité domestiques paient une redevance d'abonnement fixe par jour de 40,64 ¢. Par la suite, les 30 premiers kWh par jour sont facturés à 5,57 ¢/kWh. Le reste de l'énergie est facturé à 8,26 ¢/kWh.

L'impact des changements proposés

Au total, pour la clientèle domestique, en combinant cette taxe à la surconsommation et l'impact de l'augmentation du coût du bloc patrimonial, en moyenne, la facture annuelle moyenne augmenterait de :

- 108 $ pour un logement de cinq pièces et demie;
- 204 $ pour une petite maison;
- 293 $ pour une maison de taille moyenne;
- 664 $ pour une grande maison.

Synthèse des mesures proposées par la clientèle résidentielle

	Prix moyen (en ¢/kWh)		Facture annuelle moyenne (en $)			
					Écart	
Type d'habitation[1]	Avant mesure	Après mesure	Avant mesure	Après mesure	En $	En %
Logement de cinq pièces et demie	7,37	8,33	854	962	108	12,6 %
Petite maison	7,60	8,63	1 557	1 761	204	13,1%
Maison de taille moyenne	7,71	8,85	2 042	2 335	293	14,4 %
Grande maison	7,96	9,37	3 824	4 488	664	17,4 %

(1) Selon les cas-types présentés dans la demande tarifaire 2015-2016 d'Hydro-Québec.
Source : Données estimatives d'Hydro-Québec.

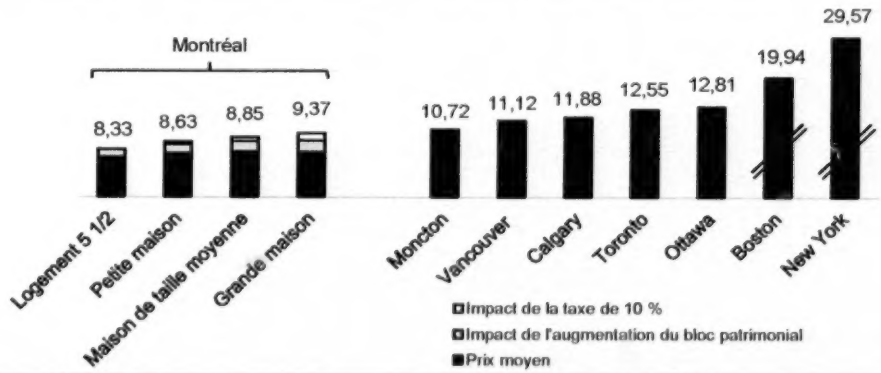
Le tarif d'électricité domestique (suite)

L'impact des deux mesures proposées sur le tarif domestique : une situation toujours concurrentielle

En combinant les deux mesures proposées par la commission concernant le secteur résidentiel, le prix de l'électricité au Québec demeurerait inférieur à ce que l'on observe ailleurs.

Malgré les mesures, les prix moyens domestiques à Montréal restent les plus bas. Par exemple, après l'application des mesures, le prix moyen de l'électricité pour une grande maison à Montréal serait de 9,37 ¢/kWh, comparativement à 12,81 ¢/kWh à Ottawa.

Prix moyens domestiques à Montréal (après mesures) et dans certaines grandes villes nord-américaines
(en ¢/kWh)



Note : Les modifications s'appuient sur la consommation annuelle selon le type d'habitation, soit : 11 590 kWh pour un logement de cinq pièces et demie (966 kWh par mois), 20 494 kWh pour une petite maison (1 708 kWh par mois), 26 484 kWh pour une maison de taille moyenne (2 207 kWh par mois) et 48 062 kWh pour une grande maison (4 005 kWh par mois).

5.4 Une meilleure intégration des principes d'écofiscalité

Recommandation n° 51

La commission recommande que le Québec intègre mieux les principes du développement durable par l'écofiscalité et l'application du principe de l'utilisateur-payeur ou du pollueur-payeur.

À cette fin, la commission recommande au gouvernement de suivre de près les recherches et les expériences en matière d'écofiscalité, tant sur le plan international que canadien et québécois, de manière à recueillir le plus d'informations possibles pour maximiser les bienfaits que pourrait retirer la société québécoise de ce type d'imposition.

Certains de ces changements demandent une réflexion et une discussion plus approfondies. La définition de la nouvelle politique énergétique annoncée par le gouvernement offre une occasion importante pour entreprendre une telle réflexion.

❑ Une tarification de l'électricité variant selon la période de la journée

Une tarification de l'électricité dont la structure varie en fonction de la période de la journée constitue une piste intéressante à explorer.

La tarification différenciée permet de faire varier le coût de l'électricité consommée en fonction de la période de la journée. Ainsi, en période de pointe, le prix augmente afin de refléter le coût plus important de production et de distribution de l'électricité.

Cette tarification permettrait une utilisation plus efficace des ressources électriques québécoises en incitant le consommateur à mieux répartir sa consommation durant la journée afin de réaliser des économies. En contrepartie, le distributeur dégagerait des économies en répondant à une demande plus stable et en diminuant la demande de pointe.

❑ De nouveaux champs de tarification ou de taxation

Par ailleurs, de nouveaux champs de tarification ou de taxation pourraient être considérés.

La tarification ou la taxation généralisée de l'eau dans les secteurs domestique ou institutionnel constitue un champ qui devrait être exploré, notamment pour réduire le gaspillage.

L'imposition de péages sur les routes et les ponts constitue également un dossier que le Québec aurait avantage à suivre afin de mieux financer le développement ou l'entretien de ses infrastructures d'une part, et de réduire la congestion d'autre part. L'imposition de péages doit cependant respecter certains principes, notamment pour assurer une approche cohérente et pour s'assurer que les revenus en découlant seront utilisés pour le financement des transports uniquement.

❑ Suivre les recherches en cours

Sur le plan canadien, les résultats des recherches futures de la Commission de l'écofiscalité du Canada[65] pourraient s'avérer fort utiles pour le Québec, surtout dans un souci d'harmonisation ou d'actions concertées non concurrentielles avec les autres provinces.

Cette initiative démontre d'ailleurs que l'on accorde de plus en plus d'importance à ce mode d'intervention dans les politiques publiques.

La consommation d'eau au Québec

Quelques données chiffrées

En 2006, au Québec, la consommation d'eau potable par habitant était de 795 litres par personne par jour. Au Canada, la consommation était de 591 litres par personne par jour, soit 26 % de moins.

La tarification des services d'eau potable dans les municipalités est souvent définie selon un montant forfaitaire sans lien avec la consommation directe. En effet, en 2004, 66 % des municipalités au Québec faisaient appel à la tarification forfaitaire pour les services d'eau potable comparativement à 43 % pour le reste des municipalités canadiennes.

En 2006, 17 % des clients au Québec possédaient un compteur d'eau comparativement à 63 % dans le reste du Canada.

En 2004, les services d'eau coûtaient en moyenne 21,69 $ par mois au Québec comparativement à 37,33 $ par mois pour l'ensemble du Canada.

Les avantages des compteurs d'eau

Une tarification fondée sur la consommation réelle nécessitant l'installation de compteurs d'eau aurait pour avantages :

- d'améliorer la connaissance des coûts du service;
- d'augmenter les revenus tarifaires pour améliorer la qualité des services;
- de diminuer la consommation, ce qui limiterait les coûts.

Sources : Gouvernement du Québec, Stratégie québécoise d'économie de l'eau potable, 2011, et ministère des Finances du Québec.

[65] Pour plus de détails, voir le site Web de la Commission de l'écofiscalité du Canada : http://ecofiscal.ca/fr/.

6. PERCEVOIR TOUS LES REVENUS FISCAUX

Le sixième objectif retenu par la commission concerne la perception des revenus fiscaux. La réforme de la fiscalité doit permettre à l'État québécois de **percevoir tous les revenus fiscaux**.

Les nouvelles technologies de l'information et des communications et la mondialisation des échanges ont donné une nouvelle dimension aux phénomènes de l'évasion fiscale et de l'évitement fiscal.

De plus, l'apparition et le développement des échanges commerciaux dans Internet soulèvent toute la question de la perception des taxes et des impôts reliés à ces échanges.

❑ Une véritable érosion de l'assiette fiscale

On assiste ainsi à une véritable érosion de l'assiette fiscale, affectant le Québec comme l'ensemble des juridictions.

Cette question est cruciale. L'érosion de l'assiette fiscale compromet le financement des services publics. Les citoyens n'acceptent pas l'iniquité résultant de la non-perception de tous les revenus fiscaux.

Afin de permettre au Québec de percevoir tous ses revenus fiscaux, la commission propose une action sur trois fronts, soit :

— la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives;

— la perception de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu liés au commerce électronique;

— un meilleur encadrement des dispositions concernant les fiducies.

6.1 La lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives

L'évasion fiscale et l'évitement fiscal font référence à un ensemble d'initiatives mises en œuvre par certains contribuables – particuliers comme sociétés – afin de réduire le montant de l'impôt à payer[66].

❑ L'évasion fiscale

L'évasion fiscale est le comportement d'un particulier ou d'une société, qui fait intentionnellement des déclarations fausses ou trompeuses, ne respecte pas une loi fiscale, tente d'éluder son impôt, ou encore tente d'obtenir un remboursement auquel il n'a pas droit.

En procédant à de l'évasion fiscale, le particulier ou la société viole une ou plusieurs dispositions législatives. L'évasion fiscale est ainsi un acte illégal.

L'une des sources d'évasion fiscale est l'« économie au noir », comprenant le travail au noir, la dissimulation de revenus par les particuliers ou la dissimulation d'une partie du chiffre d'affaires par les sociétés.

L'évasion fiscale comprend également les réclamations fausses ou trompeuses d'avantages fiscaux, présentées par les particuliers ou par les sociétés. Il s'agit de réclamations d'avantages auxquels les contribuables n'ont pas droit. Les meilleurs exemples de telles réclamations sont les demandes de déductions de fausses dépenses et les demandes de crédits d'impôt qui y sont liées.

❑ L'évitement fiscal

L'évitement fiscal est une planification ne contrevenant à aucune règle particulière de la loi, mais non conforme à l'objet et à l'esprit de la loi.

Un exemple d'évitement fiscal est celui d'une personne parvenant à éviter tout impôt au Québec au moment de la vente d'un bien en utilisant une série d'opérations impliquant des structures juridiques situées à l'extérieur du Québec.

Afin de lutter contre l'évitement fiscal, les gouvernements du Québec et du Canada ont introduit ce que l'on appelle la « règle générale anti-évitement ». Comme son nom l'indique, la règle générale anti-évitement vise les opérations effectuées pour des raisons fiscales ne respectant ni l'objet ni l'esprit de la loi. L'opération d'évitement doit comporter un caractère abusif.

■ Les planifications fiscales agressives

Certaines planifications fiscales sont à la frontière de l'évitement fiscal. Pour répondre à ces planifications, le Québec a défini le concept de « planification fiscale agressive[67] ».

Les planifications fiscales agressives réduisent l'impôt sans qu'il soit possible de déterminer a priori si cette réduction respecte ou non l'objet et l'esprit de la loi. Les planifications fiscales agressives sont souvent des opérations complexes, comportant plusieurs étapes et faisant appel à des mécanismes sophistiqués.

Pour le Québec, la lutte contre l'évasion fiscale et les réponses à apporter à l'évitement fiscal se présentent très différemment selon que l'on fait référence à des activités directement rattachées au territoire québécois et soumises aux lois du Québec, ou à des activités interprovinciales ou internationales.

---

[66] Voir à ce sujet : MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Un portrait général du régime fiscal au Québec*, document d'information préparé à la demande de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, septembre 2014, p. 65.

[67] Revenu Québec emploie le terme de « planification fiscale abusive ».

❑ Sur le territoire québécois

Sur le territoire québécois et d'une façon plus générale dans les domaines placés sous sa juridiction, le gouvernement du Québec a confié à Revenu Québec le mandat de lutter contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives.

À cette fin, le gouvernement a doté Revenu Québec d'importants moyens et de pouvoirs d'intervention significatifs, tout en les assortissant d'objectifs exigeants en matière de recettes fiscales à récupérer.

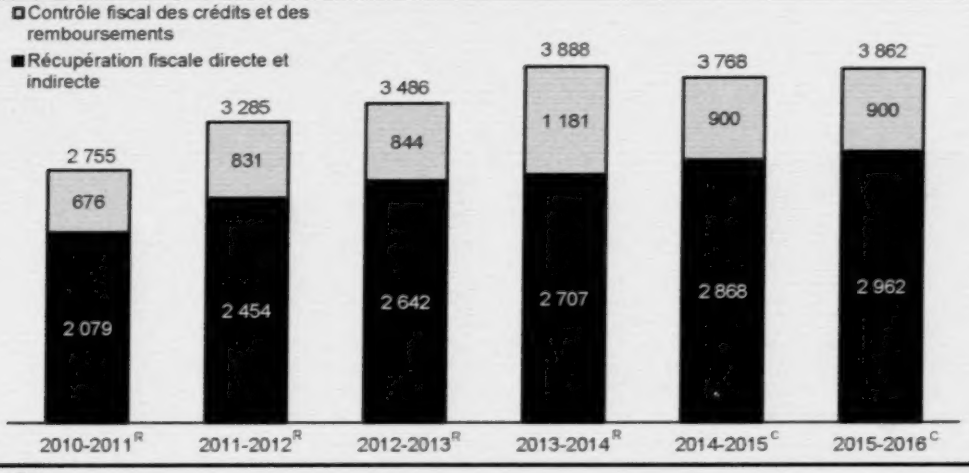
■ Les résultats obtenus par Revenu Québec

Au cours des dernières années, Revenu Québec a accentué sa lutte contre l'évasion fiscale. Cette intensification a permis d'augmenter la récupération fiscale totale de 41,1 %, soit 1,1 milliard de dollars, entre 2010-2011 et 2013-2014. La récupération fiscale totale comprend l'ensemble des activités de récupération fiscale, y compris le contrôle fiscal des crédits et des remboursements.

Le gouvernement prévoit que la récupération fiscale de Revenu Québec atteindra 3 768 millions de dollars en 2014-2015 et 3 862 millions de dollars en 2015-2016.

GRAPHIQUE 8

Récupération fiscale par Revenu Québec
(en millions de dollars)



R : Résultats.
C : Cibles.
Source : Ministère des Finances du Québec, *Budget 2014-2015 – Plan budgétaire*, juin 2014.

■ Des initiatives majeures et innovatrices

Revenu Québec a mis en œuvre plusieurs initiatives majeures et innovatrices, qui ont effectivement permis à l'État québécois de récupérer une partie importante des sommes dues.

▪ La lutte contre l'évasion fiscale

Revenu Québec a engagé plusieurs initiatives afin de lutter de façon efficace contre l'évasion fiscale. On peut principalement citer :

— l'implantation des modules d'enregistrement des ventes dans le secteur de la restauration;

— la présence soutenue de Revenu Québec sur les grands chantiers de construction publics et privés;

— la mise en place de l'attestation de Revenu Québec pour les contrats publics en construction;

— le Programme indices de richesse.

▪ La lutte contre l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives

Pour ce qui est de l'évitement fiscal, le Québec a également été très proactif en matière de contrôle des planifications fiscales agressives.

Le Québec a implanté des outils de contrôle de la conformité, tels que les divulgations préventives obligatoires, les demandes de renseignements pour les fiducies et les prolongations de délai de prescription dans certaines circonstances.

Le Québec a été la première juridiction au Canada à mettre en place des règles visant à lutter contre les planifications fiscales agressives, ce qui a permis au Québec de se joindre à l'effort engagé par les administrations fiscales des pays développés en faveur de l'intégrité en matière de lutte contre l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives.

Le gouvernement du Canada a introduit à la suite du Québec des règles de déclaration des opérations d'évitement.

Les efforts engagés par le Québec ont eu des résultats. Plusieurs planifications fiscales agressives ont été identifiées et un certain nombre d'entre elles ont été limitées.

Malgré ces efforts, des contribuables continuent d'avoir recours à des planifications fiscales agressives pour éviter l'impôt.

Recommandation n° 52

Considérant les gestes déjà posés, la commission recommande que le Québec poursuive la lutte engagée contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives.

❑ Sur le plan interprovincial

Les efforts de Revenu Québec portent particulièrement sur la lutte contre l'évitement fiscal, et plus spécifiquement contre les planifications fiscales agressives.

Plusieurs planifications fiscales agressives de nature interprovinciale ont été identifiées. Un nombre important d'entre elles ont été éliminées.

Malgré les progrès réalisés, des contribuables ont encore recours à des planifications fiscales indésirables[68]. À titre d'exemple, des dettes d'un groupe corporatif peuvent être contractées par une société dans une juridiction ayant un taux d'imposition élevé. Des frais de gestion peuvent aussi être payés par une société en faveur d'une autre société du groupe dans une juridiction ayant un taux d'imposition plus faible.

Pour contrer ces planifications, la coopération entre les provinces est essentielle. Le Québec peut difficilement agir seul. Il doit idéalement éviter une possible double imposition.

Recommandation n° 53

La commission recommande au gouvernement du Québec d'intensifier les discussions avec les autres provinces et le gouvernement fédéral, dans le but de favoriser davantage la collaboration entre les différentes juridictions.

Concrètement, cette question devrait être mise à l'ordre du jour de rencontres interprovinciales ou fédérales-provinciales, par exemple dans le cadre des conférences des ministres des Finances ou du Conseil de la fédération.

---

[68] Voir à ce sujet : Gilles N. LARIN, Lyne LATULIPPE et Marwah RIZQY, en collab. avec Carmina CHAN, *La fiscalité internationale et interprovinciale au Québec*, étude pour la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 20 novembre 2014, dans le volume 5 du présent rapport.

❑ Sur le plan international

Sur le plan international, la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives est d'une autre nature.

■ Des questions d'une très grande complexité

L'évasion fiscale et l'évitement fiscal soulèvent des enjeux d'une envergure majeure et d'une très grande complexité.

Les juridictions que l'on appelle communément les paradis fiscaux se caractérisent par des règles garantissant le secret aux déposants, ce secret étant en général relié à des manœuvres de fraude vis-à-vis du pays d'origine du déposant.

Les paradis fiscaux

On considère qu'un État est un paradis fiscal lorsque plusieurs conditions sont remplies.

- Les impôts sont inexistants ou très bas.
- Il existe des lois très strictes en matière de protection du secret bancaire.
- L'administration du régime fiscal manque de transparence.
- Il n'y a pas de véritable collaboration quant à l'échange d'informations avec les autres pays.

En 2000, l'OCDE avait publié une liste de 35 pays considérés comme des paradis fiscaux.

Afin d'être retirés de cette liste, les pays visés ont dû accepter de modifier leurs façons de faire.

Les questions d'évitement fiscal et de planifications fiscales agressives se posent également sur le plan international à propos d'autres questions, telles que celles reliées :

— à la propriété intellectuelle;

— aux sociétés hybrides;

— aux prix de transfert.

■ Des enjeux financiers considérables

Ces questions complexes soulèvent des enjeux financiers considérables.

Il n'existe pas d'information précise concernant les pertes fiscales subies par le Québec en raison de l'évasion fiscale, de l'évitement fiscal ou des planifications fiscales agressives effectués sur le plan international.

▪ Une indication : l'évolution de certains investissements directs canadiens à l'étranger

On dispose cependant de quelques indications de l'ampleur du phénomène en prenant connaissance de l'évolution des investissements directs canadiens à l'étranger.

En 2013, les investissements directs du Canada à l'étranger ont atteint des chiffres considérables dans plusieurs pays à fiscalité favorable tels que la Suisse (6,9 milliards de dollars), les Bermudes (10,7 milliards de dollars), l'Irlande (16,0 milliards de dollars), le Luxembourg (30,2 milliards de dollars), les îles Caïmans (30,9 milliards de dollars) et la Barbade (63,0 milliards de dollars).

Ces investissements étaient sans commune mesure avec l'activité économique amenée dans ces pays. Dans le cas de la Barbade, les exportations canadiennes à destination de ce pays se sont élevées à 152,0 millions de dollars en 2013. Toujours en 2013, le PIB de la Barbade s'établissait à 4,4 milliards de dollars canadiens. Cela signifie qu'à eux seuls, les investissements canadiens à la Barbade étaient 14,3 fois plus élevés que le PIB de cet État.

À titre de comparaison, toujours en 2013, les investissements directs du Canada ont atteint 5,7 milliards de dollars en France, 8,2 milliards de dollars en Allemagne, 12,3 milliards de dollars au Mexique et 23,4 milliards de dollars en Australie. Pour donner un ordre de grandeur, en 2013, les investissements directs du Canada à la Barbade équivalaient à environ 11 fois les investissements directs du Canada en France.

▪ Une croissance étonnante

Pour la période 2000-2013, la croissance des investissements directs du Canada vers certaines juridictions a été étonnante.

Elle a ainsi atteint 220 % pour ce qui est des investissements à destination de la Barbade – une augmentation de plus de 43 milliards de dollars – 704 % pour les îles Caïmans et 1 809 % pour ce qui est des investissements à destination du Luxembourg.

Il faut ajouter que la ventilation de ces données n'est pas disponible par province.

TABLEAU 9

Investissements directs étrangers du Canada
(en millions de dollars, variation en pourcentage)

	2000	2013	Variation 2000-2013
Tous les pays	356 506	779 292	119 %
Certains pays :			
États-Unis	177 943	318 346	79 %
Royaume-Uni	35 170	86 087	145 %
Barbade	19 668	62 953	220 %
Îles Caïmans	3 839	30 879	704 %
Luxembourg	1 583	30 224	1 809 %
Australie	3 104	23 444	655 %
Pays-Bas	10 490	17 742	69 %
Chili	5 421	16 642	207 %
Irlande	7 255	15 976	120 %
Mexique	3 857	12 289	219 %
Brésil	6 667	11 053	66 %
Bermudes	9 482	10 696	13 %
Allemagne	4 572	8 230	80 %
Suisse	3 147	6 913	120 %
France	4 642	5 745	24 %

Source : Statistique Canada.

■ Une priorité internationale

Les pays développés ont pris graduellement conscience de ces enjeux, de telle sorte que la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives est maintenant considérée comme une priorité dans les discussions et négociations internationales.

▪ Le plan d'action de 2013 de l'OCDE

Le 19 juillet 2013, l'OCDE publiait le *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*[69].

Ce plan soulignait la nécessité pour les administrations fiscales de développer une approche concertée et novatrice pour lutter contre les problèmes d'évitement fiscal liés :

— au commerce électronique,

— aux prix de transfert,

— aux planifications fiscales agressives,

— à tout autre moyen permettant à certains contribuables de réduire indûment leurs obligations fiscales par des planifications impliquant des entités situées dans plusieurs pays.

▪ Une sensibilité croissante du public

Cette vigoureuse action internationale coïncide avec une sensibilité croissante du public.

Dans les pays développés, les citoyens acceptent de plus en plus difficilement l'iniquité du fardeau fiscal résultant de l'évasion fiscale, de l'évitement fiscal et des planifications fiscales agressives.

---

[69] OCDE, *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, 19 juillet 2013.

Planification fiscale à l'étranger : quelques illustrations provenant du Fonds monétaire international

Essentiellement, les stratagèmes de planification fiscale prévoient le transfert de revenus imposables vers des pays à taux d'imposition moins élevé. Pour y parvenir, on manipule certaines particularités du régime d'imposition et des conventions fiscales d'un pays donné[1]. On trouvera ci-après des illustrations des stratégies les plus courantes.

Prix de transfert abusifs

Profiter des lacunes du principe de pleine concurrence, ne pas respecter ce principe ou l'appliquer à tort : cette stratégie s'applique à bien des situations telles que la fixation du prix de ressources naturelles possiblement fautive et le transfert de droits de propriété intellectuelle vers un pays à taux d'imposition plus bas.

Prendre des déductions dans un pays à taux d'imposition élevé...

On emprunte dans ce pays pour, ensuite, prêter à des sociétés affiliées assujetties à un taux d'imposition moins élevé, par exemple.

...aussi souvent que possible

Faire circuler des fonds provenant de prêts par le biais de *sociétés de canalisation des bénéfices*, lesquelles ne servent que d'intermédiaires au sein d'un groupe de sociétés : cela permet la *double déduction*, soit l'utilisation deux fois (ou plus) de la même déduction d'intérêt, sans toutefois compenser l'imposition des recettes. Cela entraîne un capital-actions réduit (ratios d'endettement élevés).

Transfert du risque

Mener ses activités dans un pays à taux d'imposition élevé sur une base contractuelle afin de restreindre les profits qui en découlent.

Profiter des discordances

L'arbitrage fiscal est possible si la façon de traiter une entité, une transaction ou un instrument financier varie d'un pays à l'autre. Les règlements américains sur la méthode dite des cases à cocher[2] sont un bon exemple de disposition ayant eu d'importantes répercussions, mais non de façon intentionnelle.

Chalandage fiscal

Se servir des conventions fiscales pour rediriger les revenus et réduire la charge d'impôt.

Procéder à la vente d'immobilisations dans des pays à faible taux d'imposition

Stratégie utilisée pour éviter l'imposition des gains en capital, une préoccupation d'actualité dans le contexte des découvertes récentes de ressources dans des pays à faible taux d'imposition.

Report

Les entreprises situées dans des pays où l'on exploite des systèmes mondiaux peuvent reporter l'imposition nationale des revenus gagnés à l'étranger en retardant le paiement versé à la société mère.

Reconstitution en personne morale étrangère

Les sociétés peuvent éviter les frais de rapatriement ou détourner les règles qui s'appliquent aux sociétés étrangères contrôlées en modifiant leur pays de résidence.

1 D'excellents exemples sont décrits dans OCDE, *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, février 2013, et dans Jack Mintz et Alfons Weichenreider, The Indirect Side of Direct Investment, Cambridge: MIT Press, 2010.

2 Édictés par le Trésor américain en 1996, ces règlements permettent aux sociétés de choisir – pour elles-mêmes ou pour toute autre de leurs filiales étrangères ou locales et selon certains paramètres – si elles sont imposées en tant que sociétés ou si elles sont transparentes sur le plan fiscal (une entité dont on fait abstraction). Élaborés à des fins de simplification, ces règlements ont donné lieu à de vastes possibilités de planification fiscale, dont celle d'éviter plus facilement les règles qui s'appliquent aux sociétés étrangères contrôlées.

Source : Cet encadré est une traduction libre d'un encadré apparaissant dans l'étude *Spillovers in International Corporate Taxation*, Fonds monétaire international, 9 mai 2014, p. 11.

■ Les réponses à apporter

Dans les faits, la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international est principalement réalisée par les autorités fiscales fédérales.

Les autorités fédérales s'appuient sur les lois canadiennes, incluant les conventions internationales négociées par le gouvernement du Canada. Le Canada a signé 92 conventions fiscales avec d'autres pays. Il faut cependant souligner que les conventions fiscales signées par le gouvernement fédéral ne lient pas les provinces. Le Québec reconnaît les conventions fiscales signées par le gouvernement fédéral avec d'autres pays.

L'Agence du revenu du Canada élabore sa stratégie de vérification selon des critères qui lui sont propres.

De son côté, le Québec est mal outillé pour lutter seul contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international.

Actuellement, le rôle de l'administration fiscale québécoise consiste surtout à partager son savoir-faire avec l'administration fiscale fédérale et à collaborer avec celle-ci, par la transmission de données relevant de ses propres compétences.

▪ Faciliter les échanges d'information

La première façon de lutter contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international consiste à faciliter les échanges d'information entre les administrations fiscales.

Les « accords d'échange de renseignements fiscaux » ont pour objectif de soutenir la coopération internationale en matière fiscale en encourageant l'échange de renseignements. Pour Revenu Québec, il est essentiel de pouvoir bénéficier de ces renseignements sur une base régulière.

Il existe une entente concernant l'échange de renseignements en matière d'impôts et d'autres droits. Cette entente prévoit l'échange de certains renseignements selon une fréquence déterminée. Un tel échange existe entre l'Agence de revenu du Canada et Revenu Québec, pour ce qui est de certains formulaires.

À titre d'exemple, les informations concernant la déclaration de renseignements pour les transactions avec des personnes non résidentes traitant avec un lien de dépendance peuvent être transmises à Revenu Québec par l'Agence de revenu du Canada.

- **L'action internationale en matière de prix de transfert**

Un deuxième outil dans la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives est disponible, avec l'action internationale engagée en matière de prix de transfert.

En 2013, les pays membres de l'OCDE se sont concertés en vue de définir un plan commun en matière de prix de transfert.

Ce projet vise à assurer que les bénéfices soient imposés là où les activités économiques produisant des profits sont réalisées.

Les règles de prix de transfert au Québec reposent sur le principe de pleine concurrence. Le Québec a harmonisé les règles concernant les prix de transfert avec celles du gouvernement fédéral.

Il est cependant évident que l'assiette fiscale du Québec est touchée par le transfert de bénéfices dans des juridictions ayant une fiscalité plus avantageuse. Afin de faciliter le contrôle de conformité, il serait souhaitable que Revenu Québec ait accès à d'autres renseignements, par l'entremise de l'Agence de revenu du Canada[70]. Une collaboration étroite avec le gouvernement fédéral devrait donc être établie en matière d'échanges de renseignements.

Recommandation n° 54

Pour la commission, le gouvernement du Québec doit clairement manifester sa préoccupation concernant la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international.

Le Québec devrait appuyer avec force les efforts internationaux de lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives.

La commission recommande que le Québec établisse un centre de savoir-faire concernant la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international. Une telle initiative représente un moyen pour jouer un rôle de premier plan dans cette lutte.

La commission recommande également que le gouvernement fédéral soit interpellé afin qu'il fasse état aux provinces et à la population de l'importance du problème et des solutions qu'il met ou entend mettre en œuvre.

---

70 Voir à ce sujet : Gilles N. LARIN, Lyne LATULIPPE et Marwah RIZQY, en collab. avec Carmina CHAN, *La fiscalité internationale et interprovinciale au Québec*, étude pour la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 20 novembre 2014, dans le volume 5 du présent rapport.

❑ La vérification fiscale

La question de l'évasion fiscale et de l'évitement fiscal a amené la commission à aborder la problématique de la vérification fiscale.

La commission a constaté que les initiatives de Revenu Québec soulèvent des interrogations et des critiques de la part des contribuables concernés.

Lors des consultations publiques, la commission a été saisie de ces difficultés.

Par ailleurs, dans son rapport annuel 2013-2014, le Protecteur du citoyen s'inquiète notamment :

— du refus par Revenu Québec de prendre en considération les explications du citoyen;

— de l'émission hâtive de projets de cotisation;

— d'une interprétation restrictive de la loi;

— d'une attitude rigide.

Face à ces interrogations et ces critiques, la commission rappelle néanmoins l'importance de donner à Revenu Québec tous les moyens nécessaires pour lutter contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives.

Recommandation n° 55

La commission recommande que des initiatives simples soient mises en œuvre afin d'assurer un meilleur suivi du traitement des dossiers des contribuables lors d'une vérification.

— La commission fait notamment référence à la numérotation des projets de cotisation. Une telle numérotation permettrait de suivre plus facilement la progression des différents dossiers des contribuables.

— La commission recommande également que le gouvernement évalue la mise en place d'un mécanisme de règlement de conflits.

— De plus, une évaluation du service à la clientèle devrait être effectuée après chaque vérification.

— En dernier lieu, Revenu Québec devrait tenir des statistiques publiques concernant la proportion des avis de nouvelles cotisations maintenus à la suite d'un appel ou d'un litige.

6.2 La perception de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu liés au commerce électronique

La généralisation d'Internet a entraîné une véritable révolution dans les relations commerciales, avec l'introduction puis le développement du commerce électronique.

Sur le plan fiscal, le développement du commerce électronique soulève des problèmes majeurs, pour ce qui est de la perception de la taxe de vente comme de celle des impôts sur le revenu.

Les autorités fiscales ont de grandes difficultés à appliquer les règles de taxation aux transactions commerciales réalisées de façon électronique, lorsque ces transactions ont été effectuées avec un fournisseur situé hors du territoire contrôlé par ces autorités. Les nouvelles technologies permettent maintenant de faire affaire au Québec et d'y avoir une forte présence économique, sans y posséder d'établissement stable ni y exploiter d'entreprises – et donc sans être assujetti à l'impôt sur le revenu.

Ce problème n'est pas particulier au Québec, et affecte toutes les juridictions.

❑ La perception de la taxe de vente

Pour ce qui est de la perception de la taxe de vente, le problème est maintenant largement connu.

■ Une estimation des pertes fiscales

Dans le cas du Québec, Revenu Québec estimait en 2012 à 165 millions de dollars les pertes fiscales subies par l'État québécois en raison des achats en ligne effectués par des Québécois auprès de fournisseurs établis hors du Canada.

Il est difficile d'estimer les pertes liées aux achats en ligne effectués par des Québécois auprès de fournisseurs établis dans une autre province, mais il s'agit vraisemblablement d'un montant significatif. Le chiffre de 300 millions de dollars a déjà été avancé par Revenu Québec.

Il s'agit d'évaluations à considérer avec prudence, peu de données étant disponibles concernant le commerce électronique.

■ La croissance très rapide du commerce électronique

Ces chiffres donnent certainement une idée de l'ampleur du problème, ne serait-ce qu'en raison de la croissance extrêmement rapide du commerce électronique.

Selon l'Enquête canadienne sur l'utilisation de l'Internet effectuée en 2012 par Statistique Canada[71], 53,5 % des Québécois de 16 ans et plus avaient commandé des biens ou des services en ligne, comparativement à 55,7 % des Canadiens. Il s'agissait alors d'une augmentation de 7,3 points de pourcentage par rapport à l'enquête précédente effectuée en 2010.

Selon cette même enquête, 78,1 % des Québécois avaient commandé des biens ou des services en ligne auprès d'au moins un fournisseur canadien, 53,4 % auprès d'au moins un fournisseur américain, et 24,6 % auprès d'au moins un fournisseur d'un autre pays.

---

[71] STATISTIQUE CANADA, Enquête canadienne sur l'utilisation de l'Internet – Utilisation d'Internet et du commerce électronique par les particuliers, 28 octobre 2013.

■ Il y a urgence d'agir

La commission souligne que les pertes fiscales ainsi subies par l'État québécois sont considérables et qu'elles ne pourront qu'augmenter dans l'avenir si le problème de perception de la taxe de vente sur les transactions commerciales effectuées électroniquement n'est pas réglé.

Il y a donc urgence d'agir, mais les initiatives à prendre ne sont pas faciles à définir et à mettre en place.

■ La situation actuelle : aucune règle particulière pour le commerce électronique

Au Québec, comme dans le reste du Canada, il n'existe pas de règles particulières concernant le commerce électronique dans les lois actuelles de la taxe de vente du Québec (TVQ) ainsi que de la taxe sur les produits et services et de la taxe de vente harmonisée du gouvernement fédéral (TPS/TVH).

Les transactions commerciales électroniques sont donc soumises aux règles générales de la TVQ ainsi que de la TPS/TVH, et assujetties aux lois fiscales actuelles.

— Les fournisseurs canadiens qui vendent des biens et des services taxables par Internet au Canada sont généralement tenus de s'inscrire au fichier de la TPS/TVH aux fins de la perception des taxes sur ces ventes et du versement de celles-ci aux autorités fiscales.

— Ces fournisseurs sont aussi généralement tenus de s'inscrire au fichier de la TVQ pour la perception et le versement de celle-ci aux autorités fiscales, s'ils ont une présence physique au Québec (notion d'établissement stable) ou significative (notion d'exploitation d'entreprise).

— Les fournisseurs étrangers qui ont une présence physique ou significative au Canada et, le cas échéant, au Québec ont les mêmes obligations.

■ La source des difficultés

Le problème vient de l'impossibilité pour le Québec comme pour le Canada de contraindre des fournisseurs à s'inscrire lorsqu'ils sont situés à l'extérieur de leur territoire de contrôle et qu'ils n'ont ni présence physique ni présence significative sur ce territoire.

Les règles fiscales prévoient que, dans ce cas, l'acquéreur doit verser par autocotisation les taxes payables à l'égard des biens et des services acquis par Internet auprès de ces fournisseurs sauf dans le cas des biens meubles corporels importés au Canada.

Dans les faits, l'obligation d'autocotisation n'est pas respectée – en partie probablement par ignorance. Il est pratiquement impossible pour les autorités fiscales d'en contrôler l'application. Revenu Québec n'a ainsi enregistré que six déclarations d'autocotisation en 2011, et cinq en 2012.

■ Les transactions effectuées par des fournisseurs de pays étrangers

Pour le Québec, les problèmes de perception de la TVQ concernent aussi bien les transactions effectuées par des fournisseurs du reste du Canada que les transactions impliquant des fournisseurs de pays étrangers.

Dans le cas des transactions par Internet effectuées par des fournisseurs de pays étrangers, il faut distinguer les biens meubles corporels des biens meubles incorporels et des services.

Le Québec a conclu une entente de perception de la TVQ avec l'Agence des services frontaliers du Canada pour ce qui est des transactions non commerciales concernant les biens meubles corporels importés au Québec. La perception de la TVQ est effectuée dans les bureaux de douane, en territoire québécois ou dans tout autre endroit lorsque le bien est apporté ou reçu par courrier ou messagerie.

Pour les biens meubles incorporels et les services, le Québec ne dispose d'aucun moyen pour percevoir la TVQ sur les ventes effectuées par Internet par des fournisseurs étrangers n'ayant pas de présence physique ou significative sur son territoire.

Ce problème affecte également le Canada et l'ensemble des juridictions imposant une taxe sur les transactions commerciales.

■ Les transactions effectuées par des fournisseurs situés dans le reste du Canada

Dans le cas des transactions par Internet effectuées par des fournisseurs canadiens n'ayant pas de présence physique ou significative au Québec, la situation est encore plus difficile parce que le Québec ne dispose d'aucun moyen pour percevoir la TVQ tant sur les biens meubles incorporels et les services que sur les biens meubles corporels.

En effet, comme il n'existe pas de frontière entre les provinces, le Québec ne peut s'appuyer sur les douanes ou les services de courrier ou de messagerie pour percevoir la TVQ sur les transactions de biens meubles corporels.

▪ Le cas des provinces appliquant la TVH

Dans les cinq provinces canadiennes appliquant la TVH[72] en fonction d'un accord conclu avec le gouvernement fédéral, la partie provinciale de la TVH applicable sur les transactions commerciales effectuées par Internet dans ces provinces est perçue par tout fournisseur canadien même s'il n'est pas présent sur le territoire de ces provinces, étant donné qu'il est inscrit au fichier fédéral de la TPS/TVH. La taxe est versée au gouvernement fédéral, comme l'ensemble du produit de la TVH.

Ainsi, une société albertaine qui n'a pas de bureau en Ontario doit néanmoins percevoir la TVH si elle vend par Internet un produit destiné à l'Ontario. Par contre, si elle vend par Internet un produit destiné au Québec et qu'elle n'a pas de bureau au Québec, elle percevra seulement la TPS à 5 %.

---

[72] Cinq provinces canadiennes – l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et Terre-Neuve-et-Labrador – ont conclu avec le gouvernement fédéral une entente visant à appliquer aux transactions commerciales une taxe de vente harmonisée (TVH).

■ Un constat : il n'y a pas de solution simple

Le problème soulevé par l'application des règles fiscales existantes pour le commerce électronique est majeur et complexe, et la commission constate qu'il n'y a pas de solution simple.

▪ Les transactions effectuées par des fournisseurs situés dans le reste du Canada

Pour ce qui est des transactions par Internet effectuées par des fournisseurs situés dans le reste du Canada, la situation actuelle devrait pouvoir être en partie corrigée, si le gouvernement fédéral acceptait de collaborer avec le gouvernement du Québec à cette fin.

On doit noter que la TVQ est mieux perçue sur des biens meubles corporels provenant de l'extérieur du Canada que sur de tels biens provenant du reste du Canada, et ce en raison de l'entente de perception avec l'Agence des services frontaliers du Canada.

Pour régler le problème de la perception de la TVQ sur les ventes par Internet effectuées au Québec par des fournisseurs canadiens n'y ayant pas de présence physique ou significative, il faudrait :

— que soient modifiées les règles du régime de la TVQ, avec l'accord du gouvernement fédéral, pour obliger tous les fournisseurs canadiens qui effectuent des fournitures au Québec sans y avoir de présence physique ou significative à s'inscrire pour l'application de ce régime (l'accord du gouvernement fédéral est nécessaire en vertu de l'entente d'harmonisation conclue en 2012);

— conclure une entente avec le gouvernement fédéral pour qu'il accepte d'administrer ces règles particulières d'inscription prévues dans le régime de la TVQ pour le compte du Québec.

Recommandation n° 56

Concernant le commerce électronique, la commission recommande que le gouvernement du Québec entreprenne des discussions avec le gouvernement fédéral afin que ce dernier accepte d'administrer, pour le compte du gouvernement du Québec, les inscriptions qui deviendraient obligatoires dans le régime de la TVQ pour les entreprises situées à l'extérieur du Québec effectuant des fournitures au Québec sans y avoir de présence physique ou significative.

- **Les transactions effectuées par des fournisseurs de pays étrangers**

Dans le cas des transactions par Internet effectuées par des fournisseurs de pays étrangers, le problème de la perception des taxes de vente est à l'ordre du jour des travaux de l'OCDE. Les défis fiscaux liés à l'économie numérique sont au premier rang des discussions en cours entre les principaux pays développés[73].

Les principales pistes de solution sur lesquelles se penche le groupe de réflexion de l'OCDE en matière d'économie numérique, autant pour les taxes à la consommation que pour l'impôt sur le revenu, sont les suivantes :

— modifier la définition d'établissement stable pour qu'elle couvre les activités à caractère préparatoire et auxiliaire qui constituent le cœur de l'activité (*core business*) du fournisseur de produits en ligne;

— créer une présomption d'établissement stable pour les activités numériques entièrement dématérialisées sur la base d'une présence numérique significative;

— remplacer la notion d'établissement stable par un test de présence significative lorsque l'économie numérique repose en partie sur une présence physique;

— éliminer l'exemption de taxe pour les importations de biens corporels de faible valeur acquis en ligne et obliger les fournisseurs étrangers à s'inscrire dans le régime de taxation du pays d'importation et à percevoir et y remettre la taxe applicable;

— obliger les fournisseurs en ligne de services numériques et de biens incorporels à s'inscrire dans le régime de taxation du pays de résidence de l'acquéreur et à remettre la taxe applicable.

Recommandation n° 57

Dans le cas de la perception des taxes de vente lors des transactions par Internet effectuées par des fournisseurs de pays étrangers, la commission recommande que le gouvernement du Québec fasse pression sur le gouvernement fédéral afin qu'il intensifie ses efforts dans le cadre des travaux en cours de l'OCDE.

[73] OCDE, *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, 19 juillet 2013.

Commerce électronique et taxation : un exemple de la situation actuelle concernant les produits culturels

Les fournisseurs de produits culturels numériques situés au Québec peuvent être désavantagés par rapport à ceux situés à l'extérieur de la province.

En effet, les fournisseurs situés au Québec sont tenus de percevoir la TVQ et la TPS.

Leurs concurrents ne sont pas tenus de percevoir la TVQ lorsqu'ils sont situés ailleurs sur le territoire canadien. Ils ne sont pas tenus de percevoir la TVQ et la TPS lorsqu'ils sont situés à l'extérieur du Canada.

Pour un produit annoncé à un même prix, par exemple une pièce de musique à 0,99 $ ou un abonnement mensuel à un site de visionnement de films à 8,99 $, le montant déboursé par un consommateur québécois peut être jusqu'à 15 % plus élevé lorsque le fournisseur est présent sur le territoire québécois.

Comparaison du coût de produits culturels numériques vendus au Québec selon la localisation du fournisseur

(en dollars)

		Montant payé par le consommateur québécois selon la localisation du fournisseur[1]		
	Prix annoncé	**Delaware**	**Alberta**	**Québec**
Pièce de musique	0,99	0,99	1,04	1,15
Abonnement mensuel – Site de visionnement de films	8,99	8,99	9,44	10,34

(1) La différence entre le prix payé au fournisseur localisé au Delaware et celui localisé au Québec correspond à la TVQ et à la TPS qui ne sont pas perçues, tandis que la différence entre le prix payé au fournisseur localisé en Alberta et celui localisé au Québec correspond à la TVQ qui n'est pas perçue.

Une consultation du gouvernement fédéral sur la planification fiscale internationale des entreprises multinationales

Dans son budget de 2014, le gouvernement du Canada a annoncé un processus de consultation sur la planification fiscale internationale effectuée par les entreprises multinationales.

Parmi les questions proposées, le gouvernement a invité les parties prenantes à faire connaître leurs avis sur les mesures qu'il devait prendre pour assurer la perception efficace des taxes de vente à l'égard des ventes en ligne aux Canadiens conclues par des vendeurs situés à l'étranger.

Plus précisément, le gouvernement s'est demandé s'il devait procéder comme d'autres pays le font, et exiger des vendeurs situés à l'étranger qu'ils s'inscrivent et perçoivent la taxe locale. Ces consultations se sont tenues du 11 février au 11 juin 2014.

Selon l'étude demandée par la commission intitulée *L'expérience internationale et les tendances actuelles en matière d'impôts sur la consommation* :

> certains contributeurs semblent soutenir cette approche en particulier en ce qui concerne les ventes effectuées par des non-résidents à des non-inscrits en considérant que cela permettrait de mettre les opérateurs étrangers et canadiens sur un pied d'égalité alors que les non-résidents bénéficient à l'heure actuelle d'un avantage concurrentiel dans la mesure où les non-inscrits n'autocotisent que très rarement la TPS/TVH sur leurs achats[1].

1 Alain Charlet et Stéphane Buydens, *L'expérience internationale et les tendances actuelles en matière d'impôts sur la consommation*, 2014, dans le volume 5 du présent rapport.

- **La faisabilité d'autres initiatives**

La commission s'interroge sur la faisabilité d'autres initiatives, comme :

— imposer la responsabilité de percevoir et de verser les taxes de vente aux institutions financières de paiement par l'intermédiaire desquelles toutes les transactions numériques sont effectuées;

— inciter les entreprises étrangères à imposer les taxes de vente sur les biens et services vendus au Canada et au Québec pour une question d'image de citoyen corporatif (mandataires volontaires) en leur facilitant la tâche sur le plan administratif;

— signer un certain nombre d'ententes transfrontalières avec d'autres juridictions pour le partage d'informations.

Recommandation n° 58

Pour la perception de la taxe de vente liée au commerce électronique effectué avec le reste du Canada et avec les pays étrangers, la commission est d'avis que le gouvernement du Québec devrait assumer un leadership dans ce dossier, parmi l'ensemble des provinces canadiennes.

Le statut particulier du Québec, avec l'existence d'une coordination fiscale concernant la TPS et la TVQ, conduit naturellement à ce que le Québec assume ce leadership.

❑ La perception des impôts sur le revenu des sociétés

Dans le cas de la perception des impôts sur le revenu des sociétés, le problème est directement relié à la notion d'établissement stable et le problème existe tant sur le plan interprovincial qu'international.

Comme on vient de le souligner, l'OCDE propose plusieurs pistes de solution afin notamment de modifier la définition d'établissement stable en y ajoutant la présence numérique significative.

Recommandation n° 59

Pour ce qui est de la perception des impôts sur le revenu des sociétés liés au commerce électronique, et tout comme pour la perception des taxes de vente lors des transactions effectuées avec des pays étrangers en utilisant le commerce électronique, la commission recommande que le gouvernement du Québec fasse pression sur le gouvernement fédéral afin qu'il intensifie ses efforts dans le cadre des travaux en cours de l'OCDE.

6.3 Un meilleur encadrement des dispositions concernant les fiducies

Une fiducie est une entité ayant la capacité de détenir les droits de propriété de tous biens corporels ou incorporels, au profit d'une ou de plusieurs personnes appelées bénéficiaires.

Le Code civil du Québec définit la fiducie comme un patrimoine d'affectation autonome et distinct de celui du constituant, des fiduciaires et des bénéficiaires. La fiducie est un concept issu du droit anglais, introduit dans le Code civil.

La fiducie offre plusieurs avantages, du point de vue juridique, ce qui explique sa popularité. La fiducie apporte souplesse et flexibilité dans la gestion des patrimoines. Elle offre la possibilité de protéger les actifs contre des revers financiers. Elle permet de contrôler les remises aux bénéficiaires.

❑ Les impacts des fiducies sur le régime fiscal

Sur le plan fiscal, une fiducie est réputée être un particulier : les règles d'assujettissement des particuliers à l'impôt québécois s'appliquent aux fiducies.

Sauf exceptions, une fiducie peut déduire de son revenu imposable la part du revenu payé ou payable à un bénéficiaire au cours de l'année. C'est le bénéficiaire qui est imposé sur ce revenu, à moins que le fiduciaire choisisse que la fiducie soit plutôt imposée.

Le gouvernement fédéral a mis en place la règle dite « des 21 ans » afin d'imposer périodiquement le gain en capital des fiducies. Selon cette règle, le gain en capital accumulé sans être réalisé est imposé au moins tous les 21 ans.

Le Québec a adopté une disposition analogue afin de s'harmoniser au régime fédéral.

En raison même de sa flexibilité, le concept de fiducie permet dans certaines situations de limiter l'imposition au Québec de certains revenus – et est notamment utilisé à cette fin. Au Québec comme au Canada, les gouvernements ont ainsi été amenés à définir des dispositions visant à empêcher certaines stratégies conçues à cette fin.

La commission a été sensibilisée à plusieurs effets de l'existence de fiducies sur le régime fiscal québécois. Trois de ces effets ont particulièrement retenu l'attention de la commission, soit :

— le déplacement de l'assiette fiscale à l'extérieur du Québec;

— le contournement du concept de sociétés associées;

— le fractionnement du revenu provenant de sociétés.

❑ Le déplacement de l'assiette fiscale à l'extérieur du Québec

Cette première question amène à s'interroger sur la résidence de la fiducie.

Selon les tribunaux, la résidence se situe dans la juridiction où se trouve le centre de gestion et de contrôle de la fiducie. Dans la pratique, il peut être facile de faire en sorte que la fiducie réside dans une juridiction à faible taux d'imposition.

La localisation de la résidence d'une fiducie à l'extérieur du Québec est ainsi un moyen utilisé pour déplacer l'imposition des revenus à l'extérieur du Québec, vers des juridictions appliquant un taux d'impôt plus faible.

Exemples d'utilisation de fiducies pour déplacer l'assiette fiscale à l'extérieur du Québec

On trouvera ci-après deux exemples d'utilisation de fiducies permettant de déplacer certains revenus à l'extérieur du Québec.

Un premier exemple

Une planification fiscale utilise une fiducie résidant au Canada, pour favoriser le déplacement de revenus tirés d'une entreprise exploitée au Québec. En principe, le revenu tiré de l'exploitation d'une entreprise au Québec devrait être imposé au Québec, sans égard à la résidence du particulier ou de la fiducie gagnant ce revenu.

La planification fait en sorte que le revenu d'entreprise gagné par la fiducie est payable au bénéficiaire de la fiducie et sera imposé entre les mains du bénéficiaire à titre de revenu d'un bien qui est une participation dans la fiducie. Le revenu d'entreprise est ainsi transformé en revenu de bien dans les mains du bénéficiaire. Il est imposable dans la province de résidence du particulier bénéficiaire de la fiducie exploitant l'entreprise.

Un deuxième exemple

Une planification fiscale utilise une fiducie résidant au Canada, dans une province appliquant un plus faible taux d'imposition, pour acquérir un immeuble commercial situé au Québec afin d'en tirer un revenu de loyers. Compte tenu de la structure et des services offerts par le propriétaire de l'immeuble, les revenus tirés de ces immeubles peuvent être qualifiés de revenus de biens.

Conformément à l'accord intervenu entre les provinces sur la répartition des revenus des particuliers – y compris les fiducies – aux fins d'imposition, le revenu de bien gagné par un particulier – y compris une fiducie – ainsi que le gain en capital imposable qu'il peut réaliser lors de l'aliénation du bien sont imposables dans la province de résidence du particulier – ou de la fiducie – à la fin de l'année d'imposition, sans égard à l'endroit où est situé le bien.

■ Plusieurs situations préoccupantes

Plusieurs situations demeurent préoccupantes, et conduisent à une perte de revenus fiscaux pour le Québec.

Il en est ainsi des planifications fiscales permettant de limiter l'imposition au Québec de certains revenus, tels que les revenus d'entreprises exploitées au Québec, ou les revenus de loyers provenant d'immeubles commerciaux situés au Québec.

Des planifications fiscales ont également pour effet de limiter l'imposition des gains en capital résultant de l'aliénation de ces immeubles.

Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec s'est doté d'outils afin d'obtenir un portrait plus complet des fiducies ayant des activités ou des immeubles locatifs au Québec et de s'assurer de leur conformité aux lois fiscales.

Recommandation n° 60

Pour mettre fin aux situations préoccupantes résultant de l'utilisation des fiducies pour déplacer l'assiette fiscale à l'extérieur du Québec, la commission recommande au gouvernement du Québec d'engager des discussions avec le gouvernement fédéral et les provinces afin :

— de s'entendre pour modifier la disposition fiscale prévoyant que le revenu payable par une fiducie à ses bénéficiaires soit réputé être, sauf exceptions, un revenu provenant d'un bien;

— que le revenu de biens tiré de la location de certains immeubles et les gains en capital provenant de leur aliénation puissent être assujettis à l'impôt sur le revenu en fonction de la localisation des immeubles plutôt que de la résidence de la fiducie.

Dans le cas où les démarches auprès du gouvernement fédéral et des provinces ne donneraient pas les résultats souhaités, la commission recommande au gouvernement du Québec d'envisager la possibilité d'agir unilatéralement afin d'assujettir à l'impôt les revenus d'entreprise exploitée au Québec et les revenus de location provenant d'un immeuble situé au Québec. Le Québec pourrait accorder un crédit d'impôt pour compenser l'impôt perçu par une autre province.

Plus précisément, les modifications à apporter aux règles actuelles seraient les suivantes :

— Le régime fiscal québécois applicable aux fiducies s'inscrivant dans le régime fiscal canadien, le gouvernement fédéral et les provinces devraient s'entendre pour modifier la disposition prévoyant que le revenu payable par une fiducie à ses bénéficiaires est réputé, sauf exceptions, être un revenu provenant d'un bien[74].

— Le revenu payable par une fiducie à ses bénéficiaires conserverait donc la même nature entre les mains de ses bénéficiaires, avec les règles fiscales correspondantes.

Il serait souhaitable que le gouvernement fédéral et les provinces s'entendent pour modifier de façon coordonnée les règles de répartition des revenus dans le cas de certaines fiducies, afin que leurs revenus de biens tirés de la location de certains immeubles situés dans une province et leurs gains en capital imposables tirés de l'aliénation de ces immeubles soient assujettis à l'impôt sur le revenu en fonction de la localisation de ces immeubles et non en fonction de la résidence de ces fiducies.

[74] Présomption de l'art. 651.1 et du par. 108(5) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

❑ Le contournement du concept de sociétés associées

Dans le régime fiscal québécois, certaines règles sont fondées sur les concepts de « liens de dépendance », de « sociétés associées » et de « personnes liées ».

Ces concepts peuvent être contournés en utilisant des fiducies, créées à l'intérieur d'un groupe corporatif. Cela peut avoir pour conséquence que l'aide octroyée à certaines entités d'un groupe corporatif soit supérieure à ce qui est souhaitable.

Recommandation n° 61

Pour ce qui est de l'utilisation des fiducies pour contourner le concept de sociétés associées, le gouvernement du Québec a déjà adopté, dans certaines circonstances, des dispositions selon lesquelles une fiducie est réputée être une société, pour l'application des règles d'association, les bénéficiaires de la fiducie étant réputés être les actionnaires de la société.

La commission recommande que des dispositions semblables soient adoptées pour l'interprétation des concepts de « liens de dépendance », de « sociétés associées » et de « personnes liées » lorsqu'une fiducie est utilisée à l'intérieur d'un groupe corporatif.

Le concept de sociétés associées

Bien que le concept de sociétés associées soit complexe, on peut le définir de manière sommaire.

On dit que deux sociétés sont des sociétés associées si :

- une société contrôle l'autre, directement ou indirectement;
- la même personne ou le même groupe de personnes contrôle les deux sociétés, directement ou indirectement;
- la personne contrôlant l'une des deux sociétés, directement ou indirectement, est liée à la personne qui contrôlant l'autre société, directement ou indirectement et l'une de ces personnes détient au moins 25 % des actions émises d'une catégorie (non exclue) du capital-actions de chaque société;
- la personne contrôlant l'une des deux sociétés, directement ou indirectement, est liée à chaque membre du groupe de personnes qui contrôle l'autre société, directement ou indirectement, et cette personne détient au moins 25 % des actions émises d'une catégorie (non exclue) du capital-actions de l'autre société;
- chaque membre du groupe lié qui contrôle l'une des deux sociétés, directement ou indirectement, est lié à tous les membres du groupe lié qui contrôle l'autre société, directement ou indirectement, et une ou plusieurs des personnes membres des deux groupes liés détiennent seuls ou ensemble, au moins 25 % des actions émises d'une catégorie (non exclue) du capital-actions de chaque société.

Il existe d'autres dispositions législatives permettant d'associer certaines sociétés entre elles.

Plusieurs conséquences fiscales découlent du fait que des sociétés soient considérées comme associées. Elles doivent notamment partager la déduction accordée aux petites entreprises ainsi que la limite de dépenses admissibles aux fins des crédits pour la recherche scientifique et le développement expérimental.

❑ Le fractionnement du revenu provenant de sociétés

On doit rappeler que le fractionnement du revenu consiste à partager le revenu entre les membres d'une même famille, afin de tirer parti des taux d'imposition progressifs et ainsi de réduire le montant de l'impôt à payer.

■ L'utilisation des fiducies

On constate que des fiducies sont fréquemment mises en place afin de bénéficier d'un tel fractionnement, normalement plus difficile si les fiducies n'existaient pas.

Par exemple, la détention des actions d'une société par des enfants de moins de 18 ans soulève des questionnements concernant les droits que ces derniers peuvent exercer, en détenant des actions directement en leur propre nom. De plus, il peut ne pas être souhaitable que les enfants majeurs ainsi que le conjoint de l'actionnaire détiennent directement des actions de la société.

La création d'une fiducie afin de détenir les actions d'une société peut donc permettre plus de souplesse, en transférant aux fiduciaires l'exercice de certains droits reliés à la détention des actions. C'est dans ce contexte que les enfants mineurs et majeurs, de même que le conjoint, sont souvent nommés à titre de bénéficiaires.

Cette forme de détention permet la distribution de revenus – par exemple, un dividende ou un gain en capital – par les fiduciaires aux bénéficiaires de la fiducie.

Cette planification fiscale est de plus en plus répandue au Québec, et cela depuis de nombreuses années. Depuis 2001, plusieurs professionnels peuvent exercer leurs activités par l'intermédiaire d'une société. Lors de leur incorporation, de nombreux professionnels mettent en place une fiducie détenant les actions de la société, ce qui leur permet de partager les revenus avec les membres de leur famille.

■ Les lois actuelles

À l'heure actuelle, les lois fiscales fédérales et québécoises prévoient un impôt spécial sur le revenu fractionné pour les contribuables de moins de 18 ans, afin d'empêcher certaines formes de fractionnement.

Cet impôt sur le revenu fractionné est aussi appelé « impôt des enfants mineurs ». L'impôt s'applique notamment aux dividendes reçus de sociétés privées et aux gains en capital sur la disposition d'actions d'une société privée en faveur d'une personne ayant un lien de dépendance.

Lorsque les règles s'appliquent, l'impôt des enfants mineurs est calculé au taux marginal le plus élevé du barème d'imposition des particuliers.

Recommandation n° 62

La commission recommande au gouvernement d'engager des discussions avec le gouvernement fédéral afin de modifier les règles en vigueur concernant le fractionnement du revenu et plus précisément le concept de revenu fractionné.

La commission propose d'élargir l'impôt sur le revenu fractionné pour les enfants mineurs aux enfants majeurs et au conjoint, à l'exception de ceux d'entre eux prenant une part active à l'entreprise.

En assujettissant ces contribuables à l'impôt sur le revenu fractionné, on diminuerait de façon importante certains types de planification s'appuyant sur le fractionnement du revenu.

■ Le fractionnement du revenu et l'exonération cumulative des gains en capital

Le fractionnement du revenu, particulièrement en utilisant les fiducies, ouvre la possibilité à la mise en place de planifications fiscales permettant de bénéficier de l'exonération cumulative des gains en capital.

Selon les statistiques fiscales, pour les années d'imposition 2009, 2010 et 2011, l'exonération cumulative des gains en capital réclamée par les contribuables de moins de 20 ans s'est établie en moyenne à 90 774 $, comparativement à 53 556 $ pour l'ensemble des demandeurs[75].

Les règles concernant l'exonération cumulative des gains en capital ont été présentées précédemment[76].

Lorsqu'une société se qualifie comme une société exploitant une petite entreprise, la vente des actions de cette dernière par une fiducie peut permettre de multiplier l'exonération cumulative des gains en capital. En effet, si les gains en capital de la fiducie ou une partie de ces gains sont attribués par les fiduciaires aux bénéficiaires, ces derniers pourront profiter de l'exonération des gains en capital, si certaines conditions sont respectées.

Un tel fractionnement du revenu pourrait être possible avec le conjoint, avec les enfants mineurs et avec les enfants majeurs de l'actionnaire de la société.

Recommandation n° 63

La commission recommande au gouvernement d'engager des discussions avec le gouvernement fédéral afin de limiter certaines planifications entourant l'exonération cumulative des gains en capital.

Ainsi, la commission propose de ne plus permettre à un enfant mineur de bénéficier de l'exonération cumulative des gains en capital, lors d'un transfert d'actions à une personne avec laquelle le mineur n'a aucun lien de dépendance, afin de limiter les planifications fiscales s'y rattachant.

De plus, l'exonération cumulative des gains en capital ne devrait être admissible qu'aux enfants majeurs et au conjoint qui prennent une part active à l'entreprise familiale.

---

75 Voir le tableau 3 des documents *Statistiques fiscales des particuliers – Année d'imposition 2009*, *Statistiques fiscales des particuliers – Année d'imposition 2010* et *Statistiques fiscales des particuliers – Année d'imposition 2011* du ministère des Finances du Québec.

76 Voir à la page 117.

❑ L'importance des déclarations de renseignements

Pour conclure, il faut souligner que depuis quelques années, la législation fiscale québécoise impose aux fiducies la production d'une déclaration de renseignements des situations spécifiques, lorsque ces fiducies n'ont pas à produire une déclaration de revenus.

Ceci permet à Revenu Québec d'obtenir un portait plus complet des fiducies.

Cette obligation constitue un élément clé pour la mise en œuvre des différentes recommandations formulées par la commission concernant le fractionnement de revenu.

Les crédits sociofiscaux : devrait-*on imposer la prise en compte d'éléments d'actifs?*

Le grand nombre de crédits sociofiscaux et leur générosité peuvent inciter des contribuables à effectuer des planifications fiscales afin d'y avoir droit. En effet, puisque certaines de ces mesures sont réductibles en fonction du revenu, des planifications visant à transférer à d'autres entités certains revenus permettent à des contribuables d'avoir accès à ces mesures, même s'ils détiennent des actifs importants.

La commission a analysé la possibilité d'ajouter la prise en compte de la valeur des éléments d'actifs d'un contribuable dans le calcul des montants de crédits sociofiscaux.

La commission recommande de ne pas aller de l'avant avec une telle proposition, en raison des difficultés d'implantation d'une telle mesure. Peu de données existent par ailleurs concernant ce phénomène, et rendant l'évaluation des impacts d'une telle mesure difficile.

7. ADAPTER LA FISCALITÉ À UNE SOCIÉTÉ EN ÉVOLUTION

Le septième objectif retenu par la commission fait référence aux changements nombreux et rapides que connaît la société québécoise, et auxquels elle doit s'adapter.

Les changements démographiques en cours ont un impact direct sur la croissance économique, en raison de leur incidence sur l'importance de la population active.

Ces mêmes changements démographiques ont également un effet sur la demande de services publics. Le Québec doit réformer sa fiscalité afin d'adapter sa façon de financer les services publics à ces changements.

Le septième objectif retenu par la commission, **adapter la fiscalité à une société en évolution**, signifie qu'il faut réformer la fiscalité pour adapter notre façon de financer les services publics à ces transformations que nous vivons collectivement, et ainsi assurer la pérennité de ce financement.

La commission a identifié deux changements majeurs interpellant directement la fiscalité soit :

— la tarification des services de garde à contribution réduite;

— la saine gestion des dépenses fiscales.

La tarification des services : des secteurs exclus de l'analyse de la commission

La commission a exclu de son analyse les questions de la tarification des services de santé ainsi que de l'éducation supérieure, pour des raisons présentées dès le début du rapport.

La tarification des services de santé

Le dossier de la tarification liée à l'utilisation des services de santé est extrêmement complexe. Il soulève des questions situées en dehors du champ des analyses fiscales. Les enjeux en cause sont liés aux relations intergouvernementales, dépassant le mandat confié par le gouvernement.

La tarification de l'éducation supérieure

La commission a également décidé de ne pas analyser la question de la tarification de l'éducation supérieure.

La question de la tarification de l'enseignement supérieur a fait l'objet d'un débat important au cours des dernières années. Des orientations ont été définies par le gouvernement, et la commission a jugé qu'il n'était pas utile de rouvrir le sujet.

7.1 *La tarification des services de garde à contribution réduite*

La commission avait reçu pour mandat du gouvernement d'évaluer la possibilité de fiscaliser certaines tarifications, afin de tenir compte de la capacité de payer des utilisateurs de services publics, tout en tenant compte des impacts sur les taux marginaux implicites d'imposition.

La tarification des services de garde s'inscrit précisément dans ce mandat.

❑ Une recommandation antérieure à l'annonce des changements retenus par le gouvernement

La commission a établi sa recommandation concernant la tarification des services de garde à contribution réduite avant que le gouvernement n'annonce des changements à cet égard en novembre 2014[77].

Les changements retenus par le gouvernement diffèrent de la recommandation formulée par la commission. La commission souhaite cependant maintenir sa recommandation.

La commission estime que le nouveau mode de tarification annoncé par le gouvernement en novembre 2014, et qui doit s'appliquer à court terme, pourrait être un premier pas vers les modalités qu'elle propose.

Recommandation n° 64

La commission recommande une révision du mode de financement des services de garde à contribution réduite par la fiscalisation d'un tarif unique. Cette révision vise avant tout à assurer la pérennité du réseau des services de garde à contribution réduite.

La commission s'est ainsi assurée, dans la définition de sa proposition, de ne pas alourdir le coût des services de garde pour la plupart des familles, par rapport à un financement à 7,30 $, par jour et même à le réduire, pour les ménages à faible ou à moyen revenu.

Le scénario proposé par la commission consiste :

— à fixer le tarif brut, avant la compensation fiscale, à 35 $ par jour;

— à le rendre admissible au crédit d'impôt remboursable pour frais de garde du Québec, qui serait bonifié;

— à indexer ensuite le tarif annuellement.

Le système de versement anticipé du crédit d'impôt pour frais de garde devrait par ailleurs être adapté afin de s'assurer que toutes les familles touchées par le changement pourront en bénéficier dès son entrée en vigueur.

La commission recommande également l'application aux services de garde en milieu scolaire d'une révision respectant le principe de la fiscalisation, mais adaptée à la particularité de la garde en milieu scolaire.

[77] L'avis de la commission a été transmis au ministre des Finances à sa demande le 18 novembre 2014. On en trouvera la reproduction intégrale dans le volume 4 du présent rapport.

❑ Le coût réel supporté par les familles

Le tarif brut proposé de 35 $ par jour ne constituerait pas le coût réel supporté par les familles, puisqu'elles bénéficieraient d'une aide du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral.

— Le taux du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants du Québec serait porté de 75 % à 80 % pour les familles à faible revenu, et maintenu à ce niveau jusqu'à un revenu familial de 54 625 $.

— Le tarif donnerait droit au montant maximal de la déduction pour frais de garde du gouvernement fédéral.

La subvention versée pour les places en service de garde à contribution réduite serait en contrepartie réduite, afin de maintenir au niveau actuel le financement d'une place.

❑ Des économies pour l'État et pour les familles

Avec les changements proposés, le gouvernement serait en mesure de dégager des économies additionnelles de 101 millions de dollars, dès l'année de mise en place de la nouvelle formule de tarification, par rapport aux modalités annoncées par le gouvernement en novembre 2014.

Malgré ces économies supplémentaires, le coût supporté par les familles serait plus bas. Le mode de financement recommandé par la commission permettrait en effet de récupérer une part plus importante des coûts par la fiscalité fédérale, par rapport à la formule retenue par le gouvernement.

❑ Prendre en compte le problème de liquidités pour certaines familles

La mise en place de ce scénario nécessite toutefois la prise en compte de l'impact, pour les familles, de devoir financer au départ un tarif brut plus élevé, ce qui peut poser un problème de liquidités pour plusieurs d'entre elles.

La commission note que cette situation est déjà vécue par les familles dont les enfants fréquentent les services de garde à contribution réduite.

Le Québec a mis en place un système de versement anticipé du crédit d'impôt pour frais de garde, sur une base mensuelle. Ce système devrait être adapté, afin de répondre à un nombre accru de bénéficiaires du crédit d'impôt, et cela, afin de s'assurer que toutes les familles touchées par le changement pourront en bénéficier, et ce, dès son entrée en vigueur.

Les changements annoncés à la tarification des services de garde à contribution réduite

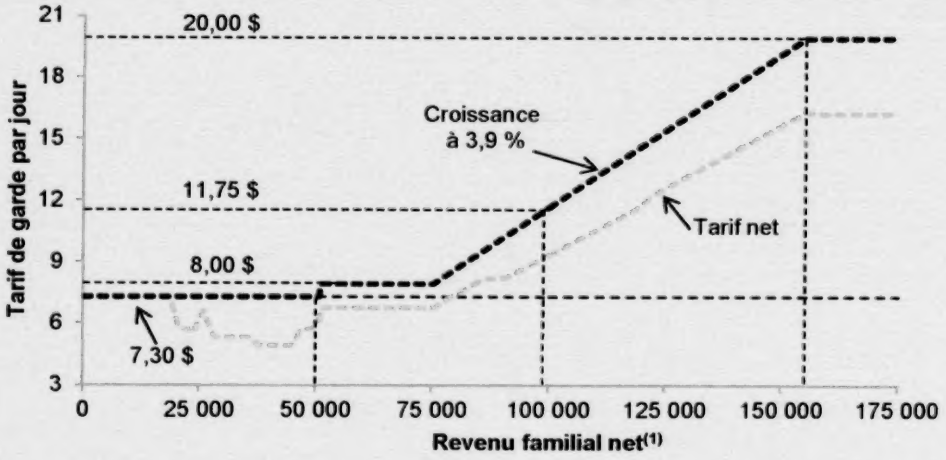
Le 20 novembre 2014, le gouvernement annonçait la mise en place d'une tarification additionnelle des services de garde à contribution réduite selon le revenu des parents. Cette tarification payable lors de la production de la déclaration de revenus s'ajoutera au tarif de 7,30 $ par jour payé au service de garde.

Ainsi, dès le 1er avril 2015, le nouveau tarif quotidien correspondra à :

- 7,30 $, jusqu'à un revenu de 50 000 $;
- 8 $, jusqu'à un revenu de 75 000 $;
- 20 $, à partir d'un revenu de 155 000 $.

Les sommes versées en vertu de cette tarification additionnelle seront admissibles à la déduction fédérale pour frais de garde.

Illustration du tarif de garde pour un couple ayant un enfant et deux revenus égaux – 2015
(en dollars)



(1) Le revenu familial net correspond au revenu total du ménage moins certaines déductions telles que les cotisations à un Régime enregistré d'épargne-retraite ou un Régime de pension agréé.

❑ Les services de garde en milieu scolaire

La commission a également abordé la question des services de garde en milieu scolaire.

La révision du mode de financement proposée par la commission en ce qui concerne les services de garde à contribution réduite ne peut être appliquée directement aux services de garde en milieu scolaire.

La commission recommande cependant l'application d'une révision respectant le principe de la fiscalisation, mais adaptée à la particularité de la garde en milieu scolaire.

— Le plein tarif de 12,73 $ serait exigé des parents.

— Un nouveau crédit d'impôt calqué sur le crédit d'impôt proposé pour garde d'enfants en milieu préscolaire serait accordé à l'égard de ces frais afin d'en réduire le coût.

Les paramètres de ce nouveau crédit seraient cependant ajustés de façon à ce que la contribution parentale soit modulée en fonction du revenu, mais le tout à coût nul pour le gouvernement et les familles prises dans leur ensemble.

■ La protection des familles à faible ou à moyen revenu

Comme dans le scénario recommandé pour les services de garde à contribution réduite, les familles dont le revenu familial est inférieur à environ 110 000 $ ne paieraient pas plus cher que sous le tarif à 7,30 $ par jour et une bonne partie d'entre elles verraient leur coût net réduit. Pour les familles dont le revenu est supérieur à 110 000 $, le coût net augmenterait en fonction du revenu.

Ainsi, les familles à faible ou à moyen revenu bénéficieraient d'une réduction du coût net, alors que le coût augmenterait seulement pour celles dont le revenu est plus élevé.

7.2 La saine gestion des dépenses fiscales

La réforme fiscale proposée par la commission consiste en une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale, profitant à tous les contribuables – cette réduction étant financée en partie grâce à une diminution des dépenses fiscales.

La commission a ainsi procédé à une analyse systématique des dépenses fiscales existant actuellement à l'égard des particuliers comme des sociétés.

❑ Mieux gérer les dépenses fiscales à l'avenir

Une fois cet exercice effectué, et les resserrements recommandés réalisés, il est essentiel d'assurer pour l'avenir une saine gestion des dépenses fiscales illustrant l'adaptation de la fiscalité québécoise aux transformations de la société. Pour la commission, il est en effet essentiel de mieux gérer les dépenses fiscales, et en particulier :

— d'éviter à l'avenir une nouvelle multiplication de ce type d'interventions;

— de mettre fin aux mesures n'ayant plus leur raison d'être;

— d'assurer une meilleure transparence des dépenses fiscales retenues;

— d'apporter une réponse à la concurrence fiscale se développant entre les juridictions.

❑ Un mécanisme d'arbitrage

Recommandation n° 65

Le gouvernement a indiqué sa volonté d'appliquer un mécanisme d'arbitrage aussi appelé « cran d'arrêt » aux dépenses budgétaires. La commission recommande que la même logique soit appliquée aux dépenses fiscales.

Ce contrôle serré ferait en sorte que de nouvelles dépenses fiscales ne pourraient pas être mises en place si des dépenses fiscales d'une ampleur équivalente ne sont pas en même temps supprimées.

La loi fédérale limitant la croissance des dépenses publiques de 1992[78] peut servir d'exemple. Cette loi instaurait des plafonds pour les dépenses publiques pour les exercices financiers 1991-1992 à 1995-1996. Cependant, la portée de cette loi était limitée aux dépenses budgétaires sans égard aux dépenses fiscales. Au cours de la période visée, le gouvernement fédéral a introduit de nouvelles initiatives importantes par l'intermédiaire des dépenses fiscales.

La commission est d'avis que, sans mesure visant explicitement les dépenses fiscales, la volonté d'appliquer des contraintes budgétaires peut pousser les gouvernements à adopter des dépenses fiscales comme substitut.

Le gouvernement devrait ainsi justifier le choix de recourir aux dépenses fiscales. Il faut noter que certains crédits d'impôt remboursables s'apparentent à des subventions.

❑ Une nécessaire évaluation périodique

Recommandation n° 66

La commission recommande que les dépenses fiscales soient soumises à une évaluation périodique.

Ce cadre d'évaluation périodique s'appliquerait à l'ensemble des dépenses fiscales.

Le cadre retenu préciserait le délai au terme duquel il serait requis de procéder à une réévaluation, par exemple au bout d'un délai de cinq ans.

Chaque dépense fiscale à portée spécifique devrait avoir une date de fin. Il faudrait également indiquer le genre de réévaluation devant être effectuée et les indicateurs à utiliser.

---

78 Loi limitant les dépenses publiques (L.C. 1992, ch. 19).

❑ Intégrer la reddition de comptes relative aux dépenses fiscales dans les documents budgétaires

Recommandation n° 67

La commission recommande d'intégrer la reddition de comptes relative aux dépenses fiscales dans les documents budgétaires déposés à l'Assemblée nationale.

Le ministère des Finances produit déjà chaque année une publication sur les dépenses fiscales. Ce document est rarement déposé en même temps que la documentation budgétaire.

Pour une meilleure compréhension des parlementaires, le rapport sur les dépenses fiscales devrait être déposé à l'Assemblée nationale.

❑ Accroître la transparence des dépenses fiscales

Actuellement, les bénéficiaires des crédits d'impôt aux sociétés ne sont pas divulgués, pourtant certains crédits d'impôt remboursables s'apparentent à des subventions.

Par souci de transparence, il convient de rendre public le nom des sociétés bénéficiant de crédits d'impôt remboursables, comme on le fait pour les entreprises bénéficiant de subventions.

Recommandation n° 68

Pour accroître la transparence budgétaire, la commission recommande que la liste des sociétés bénéficiaires de crédits d'impôt remboursables, au-delà d'un certain seuil, soit publiée, ainsi que les montants en cause.

❑ Limiter la concurrence fiscale

Les États se livrent à la concurrence fiscale de différentes manières. L'objectif principal de la concurrence fiscale est d'attirer des actifs, des activités et de la rémunération associée à la prise de risques sur un territoire donné parce que chacun de ces éléments est une source de valeur ajoutée.

Cependant, lorsqu'il se produit une surenchère entre les juridictions, toutes les juridictions voient leurs recettes fiscales diminuer, ce qui réduit par conséquent leur capacité de financer leurs services publics et leurs transferts.

Une fois cette situation installée, toute réduction de ces avantages consentis fait planer le risque, réel ou non, de fermeture ou de délocalisation de ces sociétés, avec les pertes d'emplois qui en découlerait.

Ultimement, si l'aide fiscale offerte ne sert qu'à attirer les entreprises, sans permettre le développement d'un avantage compétitif réel et l'accroissement de la productivité, toutes les juridictions participant à cette concurrence fiscale gaspillent conjointement leurs fonds publics.

Pour le Québec, cette concurrence fiscale se joue autant sur le plan international que sur le plan interprovincial.

Recommandation n° 69

La commission recommande que la question de la concurrence fiscale interprovinciale soit mise à l'ordre du jour des rencontres interprovinciales ou fédérales-provinciales, par exemple dans le cadre des conférences des ministres des Finances ou du Conseil de la fédération.

8. ASSURER LA REDISTRIBUTION ÉQUITABLE DE LA RICHESSE COLLECTIVE ET UN SOUTIEN ADÉQUAT AUX PLUS DÉMUNIS

Le dernier objectif retenu par la commission découle directement du mandat confié par le gouvernement. Dans le cadre de son analyse de la fiscalité, la commission doit veiller à ce que le régime fiscal proposé **assure la redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis**.

Pour la commission, cet objectif doit être considéré comme une condition à la mise en œuvre des objectifs précédents.

La commission s'est assurée que les différentes initiatives proposées en vue de la réforme de la fiscalité ne remettent pas en cause la redistribution équitable de la richesse collective, et particulièrement un soutien adéquat aux plus démunis.

Dans l'élaboration de ses recommandations, la commission reconnaît l'importance de poursuivre les efforts gouvernementaux en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dans ses analyses, elle a tenu compte des répercussions de ses recommandations sur certains groupes cibles, en se souciant tout particulièrement des répercussions sur la situation financière des plus démunis.

❑ Le rôle important de la fiscalité

La commission souligne que la fiscalité joue un rôle important pour lutter contre les inégalités et mieux redistribuer la richesse, notamment par la mise en place d'un régime progressif et par le versement de transferts sociofiscaux.

Il faut noter toutefois que plusieurs chercheurs s'entendent pour affirmer que la lutte contre les inégalités passe davantage par les dépenses publiques et les transferts que par la fiscalité[79]. Ce ne sont pas les formes d'imposition les plus progressives qui assurent le mieux la redistribution. Selon ces chercheurs, la mise en place de bons services publics et de transferts sociaux généreux jouerait un rôle plus important dans la lutte contre les inégalités.

La commission propose une série de mesures pour faire en sorte que la réforme proposée ne remette pas en cause la redistribution équitable de la richesse collective, et particulièrement le soutien aux plus démunis :

— la bonification du crédit d'impôt pour la solidarité;

— l'amélioration de la gestion du crédit d'impôt pour la solidarité;

— les autres propositions de la commission améliorant le soutien aux plus démunis.

---

[79] Voir à ce sujet notamment : FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Moniteur des finances publiques*, octobre 2013, p. 35, ainsi que le mémoire soumis à la commission par les politologues Olivier Jacques et Alain Noël.

8.1 La bonification du crédit d'impôt pour la solidarité

L'un des outils fiscaux de redistribution de la richesse en faveur des contribuables à faible et moyen revenu est le crédit d'impôt pour la solidarité. Ce crédit d'impôt remboursable est accordé, depuis juillet 2011, aux ménages à faible ou à moyen revenu pour atténuer les coûts reliés à la taxe de vente du Québec (TVQ) et au logement.

Le crédit d'impôt est versé mensuellement et comprend trois éléments :

— une composante pour compenser la TVQ;

— une composante s'adressant aux ménages supportant des frais de logement admissibles;

— une composante reconnaissant que le coût de la vie est plus élevé dans les villages nordiques du Québec.

En 2012-2013, 2,6 millions de ménages québécois ont bénéficié de ce crédit d'impôt et 1,7 milliard de dollars ont été versés.

Recommandation n° 70

Afin de protéger les plus démunis contre une détérioration de leur situation financière pouvant résulter du nouveau dosage des impôts et des taxes proposé, la commission propose une bonification des paramètres du crédit d'impôt pour la solidarité de 310 millions de dollars.

La commission recommande que les augmentations soient :

— de 75 $ du montant de base, soit une bonification de 27 % par rapport au montant de base actuel de 278 $;

— de 75 $ du montant pour conjoint, soit une bonification de 27 % par rapport au montant pour conjoint actuel de 278 $;

— de 50 $ du montant additionnel pour personne vivant seule, soit une bonification de 38 % par rapport au montant additionnel pour personne vivant seule actuel de 133 $.

Impact d'une hausse du taux de la TVQ à 11 %
sur le crédit d'impôt pour la solidarité

Le crédit d'impôt pour la solidarité est accordé, depuis le mois de juillet 2011, aux ménages à faible ou à moyen revenu pour atténuer les coûts reliés à la taxe de vente du Québec (TVQ) et au logement, tout en reconnaissant que le coût de la vie est plus élevé dans les villages nordiques qu'ailleurs au Québec.

Ce crédit d'impôt est versé mensuellement et comprend trois composantes :

- une composante pour compenser la TVQ;
- une composante s'adressant aux ménages supportant des frais de logement admissible;
- une composante pour les particuliers habitant un village nordique.

Les montants relatifs à la composante TVQ en 2015 sont de :

- 278 $ pour le montant de base;
- 278 $ pour le montant pour conjoint;
- 133 $ pour le montant additionnel pour personne vivant seule.

Avec l'aide du Modèle de simulation de politiques sociales, le ministère des Finances a estimé le fardeau fiscal additionnel que supporteraient les ménages à faible revenu suite à une hausse de 1,025 point de pourcentage de la TVQ.

Pour une personne seule, l'impact annuel serait d'environ :

- 100 $ pour un revenu total de 20 000 $ ou moins;
- 130 $ pour un revenu total de 30 000 $ ou moins.

Pour un couple sans enfants, l'impact annuel serait d'environ :

- 140 $ pour un revenu total de 20 000 $ ou moins;
- 150 $ pour un revenu total de 30 000 $ ou moins.

Dans le crédit d'impôt pour la solidarité, l'augmentation de 75 $ du montant de base, de 75 $ du montant pour conjoint et de 50 $ du montant additionnel pour personne vivant seule représenterait un coût additionnel de l'ordre de 310 millions de dollars annuellement.

8.2 L'amélioration de la gestion du crédit d'impôt pour la solidarité

La commission a pris connaissance des analyses du Vérificateur général du Québec portant sur le crédit d'impôt pour la solidarité et reconnaît l'importance de corriger les lacunes constatées dans l'administration du crédit[80].

En particulier, le rapport du Vérificateur général déplore le fait que le processus mis en place ne comprend pas tous les contrôles nécessaires pour déterminer l'admissibilité des ménages et s'assurer que les sommes qui leur sont versées correspondent à celles auxquelles ils ont droit.

Recommandation n° 71

Concernant la gestion du crédit d'impôt pour la solidarité, la commission recommande que les moyens appropriés soient déployés pour s'attaquer aux importantes lacunes identifiées récemment.

Dans un mémoire transmis à la commission[81], le Vérificateur général du Québec a également informé la commission d'autres questions qu'il a analysées au fil des ans et qui pouvaient avoir un lien avec les travaux de la commission.

Les constats et recommandations de la commission exposés dans la section précédente concernant la saine gestion des dépenses fiscales s'attaquent à certaines des préoccupations exprimées par le Vérificateur général dans son mémoire à la commission.

La commission a jugé que d'autres préoccupations du Vérificateur général ont davantage trait à l'application des règles fiscales par Revenu Québec.

---

[80] VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015, Vérification de l'optimisation des ressources*, printemps 2014.

[81] La version intégrale du mémoire se trouve dans le volume 6 du présent rapport.

Les conclusions du Vérificateur général du Québec concernant le crédit d'impôt pour solidarité

En novembre 2014, le Vérificateur général du Québec par intérim, rendait public son rapport faisant notamment part de ses travaux concernant le crédit d'impôt pour la solidarité.

Ses principaux constats étaient les suivants[1] :

Alors que les prévisions du ministère des Finances du Québec indiquaient que le crédit d'impôt pour solidarité occasionnerait des dépenses de l'ordre de 1,35 milliard de dollars en 2012, celles-ci ont plutôt été de 1,71 milliard de dollars.

Le ministère des Finances du Québec n'a pas analysé les différents scénarios possibles avant de choisir le mode de fonctionnement du crédit d'impôt et d'en confier la gestion à Revenu Québec. Cet exercice aurait notamment permis de déterminer les risques liés à l'atteinte des objectifs et l'estimation des coûts d'implantation et de gestion.

Le ministère des Finances du Québec n'a pas considéré tous les effets potentiels des changements apportés aux paramètres choisis. Ainsi, il n'a pas tenu compte des effets de ces changements sur le nombre de ménages se déclarant admissibles à la composante liée au logement. Ce nombre est passé de moins de 1,2 million à plus de 2 millions de ménages.

Le processus instauré par Revenu Québec pour administrer le crédit d'impôt ne comprend pas tous les contrôles nécessaires pour déterminer l'admissibilité des ménages et s'assurer que les sommes versées correspondent à celles auxquelles ils ont droit. Par exemple, selon les données de Revenu Québec, 34 % des 807 784 bénéficiaires ayant déclaré vivre seuls partageaient leur logement durant le mois de mars 2013. Selon l'estimation du Vérificateur général, c'est environ 80 millions de dollars qui auraient été versés en trop pour une année. Au moment de mettre fin à notre vérification, Revenu Québec était en train de mettre en place des contrôles pour détecter et corriger ces situations.

Le système informatique, dont les coûts étaient de 33,8 millions de dollars au moment de sa livraison, ne soutient pas adéquatement les processus de travail liés au crédit d'impôt pour solidarité. De plus, depuis la livraison du système, des travaux d'amélioration et de mise à niveau de 6,7 millions ont été jugés nécessaires.

Revenu Québec n'effectue pas le suivi des coûts de gestion du crédit d'impôt puisqu'il ne produit pas l'information de gestion qui lui permettrait de le faire. En 2013-2014, les coûts de gestion ont excédé d'environ 3 millions de dollars ceux qui avaient été approuvés. De plus, 192 équivalents temps complet ont été utilisés plutôt que les 154 prévus initialement.

1 Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015, Vérification de l'optimisation des ressources*, printemps 2014, p. 3.

8.3 Les autres propositions de la commission améliorant le soutien aux plus démunis

❑ La majoration du montant personnel de base

En plus de cette bonification du crédit d'impôt pour la solidarité, la commission recommande une majoration du montant personnel de base, faisant en sorte de faire passer à 18 000 $ le montant de revenu qui serait soustrait de l'imposition. Il s'agit d'un montant considérablement plus élevé que le montant actuel de 14 281 $, en dessous duquel un contribuable ne paie pas d'impôt.

À titre de comparaison, le seuil de faible revenu pour une personne vivant seule s'établissait à environ 17 000 $ en 2013, tel que calculé par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion d'après la mesure du panier de consommation.

Le seuil de faible revenu : la mesure du panier de consommation

Le seuil de faible revenu pour 2013 estimé par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion a été calculé à partir des seuils publiés par Statistique Canada pour l'année 2011, soit les données les plus récentes disponibles. En 2011, le seuil variait entre 15 545 $ et 16 573 $ dépendant de la région.

La mesure du panier de consommation définie par Emploi et Développement social Canada et publiée par Statistique Canada est fondée sur un panier de biens et de services précis.

Ses composantes visent à représenter un niveau de consommation voisin de la médiane des dépenses pour l'alimentation, l'habillement, les chaussures et le logement, en tenant compte de certaines catégories d'autres dépenses (par exemple ameublement, téléphone, produits domestiques, loisirs).

Le coût des biens et des services inclus dans la mesure du panier de consommation est calculé pour une famille de référence composée de quatre personnes. Il est ensuite calculé pour les unités familiales de toute autre taille, à l'aide d'une échelle d'équivalence. La mesure du panier de consommation tient compte des différences du coût de la vie existant entre les collectivités de toutes tailles au Canada[1].

1 Voir : Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : état de situation 2013*, Gouvernement du Québec, 2014, p. 9, et Statistique Canada, *Les lignes de faible revenu, 2011-2012*, Série de documents de recherche – Revenu, n° 75F0002M, n° 002.

❑ La réduction des taux d'imposition

La baisse du taux des premières tranches d'imposition du barème que propose la commission profitera aux contribuables à faible revenu comme à l'ensemble des contribuables[82].

❑ La bonification de la prime au travail

En outre, les recommandations de la commission à propos de la prime au travail feraient en sorte que des sommes additionnelles d'environ 107 millions de dollars profiteraient aux ménages à revenus plus modestes, et notamment aux plus démunis.

Les taux de la prime au travail seraient augmentés de 2 points de pourcentage pour les ménages sans enfants et de 2,5 points de pourcentage pour les ménages ayant des enfants. La bonification proposée par la commission aurait un impact important sur le revenu disponible des ménages, pouvant atteindre plus de 300 $ pour un couple ayant deux enfants et plus de 150 $ pour une personne vivant seule. La bonification de la prime au travail bénéficierait aux plus démunis.

82 Voir à la page 56.

TROISIÈME PARTIE :
UNE RÉFORME MODULÉE DANS LE TEMPS

Dans la troisième partie du volume 1 de son rapport, la commission aborde la modulation dans le temps de la réforme proposée.

La réforme de la fiscalité proposée au gouvernement s'inscrit selon deux axes :

— un resserrement immédiat des dépenses fiscales afin de respecter les cibles fixées au budget 2014-2015;

— une refonte de la fiscalité, à court, à moyen et à long terme.

1. UN RESSERREMENT IMMÉDIAT DES DÉPENSES FISCALES AFIN DE RESPECTER LES CIBLES FIXÉES AU BUDGET 2014-2015

1.1 Le rapport intérimaire

Conformément à son mandat, la commission a remis au ministre des Finances un rapport intérimaire le 31 octobre 2014[83].

Ce rapport visait à identifier une série de resserrements immédiats aux dépenses fiscales pouvant être appliquées afin de respecter les cibles fixées au budget 2014-2015.

Pour ce rapport intérimaire, la commission avait volontairement ciblé un nombre restreint de mesures, claires et faciles à comprendre et respectant certains critères, soit :

— viser d'abord les mesures de resserrement possibles concernant la fiscalité des sociétés;

— pour les mesures touchant les particuliers, privilégier des mesures générales concernant un grand nombre de particuliers afin de répartir l'effort demandé et ainsi réduire l'impact pour chaque contribuable;

— retenir des mesures permettant de dégager les sommes demandées dans les délais requis.

[83] Le rapport remis au ministre des Finances est intégralement reproduit dans le volume 4 du présent rapport.

❑ Les mesures recommandées

Les mesures recommandées étaient au nombre de sept, et sont présentées dans le tableau ci-dessous. Elles respectaient les cibles fixées.

TABLEAU 10

Économies et revenus additionnels dégagés par les mesures proposées par la commission lors de son rapport intérimaire
(en millions de dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Resserrements des dépenses fiscales concernant les sociétés			
– Pour les grandes entreprises, mettre fin à la remboursabilité complète des crédits d'impôt aux sociétés	5	135	365
– Établir un seuil minimal de dépenses admissibles pour le crédit d'impôt recherche-développement et le crédit d'impôt à l'investissement	1	25	45
– Mettre fin à la bonification du crédit d'impôt recherche-développement pour les partenariats privés, les consortiums de recherche et la recherche universitaire	0	15	25
– Mettre fin à la réduction du taux de la taxe sur le capital des sociétés d'assurance applicable aux primes d'assurance de personnes	35	130	130
Resserrements des dépenses fiscales concernant les taxes à la consommation			
– Uniformiser à 9 % le taux de la taxe prélevée sur les primes d'assurance automobile	34	135	136
Mesure temporaire à l'égard des particuliers			
– Reporter d'un an l'indexation prévue en 2015 des principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers	58	194	13
Mesure additionnelle de revenu			
– Faire passer de 9,975 % à 10 % le taux de la TVQ	9	36	37
TOTAL	**142**	**670**	**751**

1.2 La prise en compte du rapport intérimaire de la commission par le gouvernement dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec*

Le 2 décembre 2014, le gouvernement a présenté *Le point sur la situation économique et financière du Québec*. Ce document présentait les mesures retenues par le gouvernement pour atteindre le retour à l'équilibre budgétaire.

Le gouvernement a donné suite à quatre des sept recommandations de la commission, parfois avec certains ajustements. N'ayant pas donné suite à trois recommandations, le gouvernement a également annoncé des mesures ne découlant pas des recommandations de la commission.

Le tableau suivant présente les mesures de resserrement présentées par le gouvernement dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec* et découlant des recommandations du rapport intérimaire de la commission.

TABLEAU 11

Impact financier des mesures fiscales pour rétablir l'équilibre budgétaire du *Point sur la situation économique et financière du Québec* du 2 décembre 2014 découlant des recommandations du rapport intérimaire de la commission
(en millions de dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Mesures relatives au régime d'imposition des sociétés			
– Introduction de seuils de dépenses minimales admissibles aux crédits d'impôt à la R-D et au crédit d'impôt à l'investissement	4	58	120
– Uniformisation des taux des crédits d'impôt à la R-D	—	5	15
– Abolition du taux réduit de la taxe sur le capital des sociétés d'assurance applicable aux primes d'assurance de personnes	42	128	130
Mesures relatives aux taxes à la consommation			
– Abolition du taux réduit de la taxe sur les primes d'assurance à l'égard de l'assurance automobile	34	135	136
TOTAL	**80**	**326**	**401**

2. UNE REFONTE DE LA FISCALITÉ À COURT, À MOYEN ET À LONG TERME

La commission propose une refonte de la fiscalité s'appuyant sur des transformations réalisées à court, à moyen et à long terme.

2.1 À court terme

À court terme, la commission propose une réforme du régime fiscal qui serait à coût nul pour le contribuable et neutre pour les finances publiques.

Cet horizon temporel correspond aux actions pouvant être mises en place par le Québec seul.

❑ Une diminution des impôts sur le revenu, pour les particuliers comme pour les sociétés

La réforme consisterait à diminuer les impôts sur le revenu, pour les particuliers comme pour les sociétés – cette diminution étant financée par une révision des dépenses fiscales et un nouveau dosage des modes d'imposition.

❑ Une réforme à coût nul

La réforme serait à coût nul pour les particuliers et pour les sociétés, chaque groupe pris séparément. Pour la commission, cette condition s'impose, afin de tenir compte du niveau d'imposition actuel.

❑ Une réforme neutre pour les finances publiques

La réforme serait neutre pour les finances publiques, ce qui signifie que les modifications proposées devraient s'autofinancer, sans alourdir ni alléger la fiscalité globale. La réforme fiscale visée par la commission n'a pas pour but de dégager de nouveaux revenus pour l'État.

Cette réforme prend comme point de départ la situation fiscale telle qu'elle est au moment du dépôt du rapport, c'est-à-dire en tenant compte des annonces faites par le gouvernement lors du *Point sur la situation économique et financière du Québec* du 2 décembre 2014.

2.2 À moyen et à long terme

À moyen et à long terme, la commission propose au gouvernement de s'engager dans des transformations de la fiscalité se plaçant à un autre horizon.

L'horizon de moyen terme correspond aux gestes demandant des échanges ou une coordination avec les autres provinces canadiennes ou avec le gouvernement fédéral. Puisque le Québec ne peut agir seul, ces mesures seraient plus longues à mettre en place.

L'horizon de long terme correspond quant à lui à des mesures nécessitant en plus une réflexion approfondie.

❑ La révision de l'imposition des gains en capital

Le traitement des gains en capital fait l'objet de règles particulières, plus favorables que le régime d'imposition général.

La révision du mode actuel d'imposition des gains en capital viserait à traiter plus équitablement les gains en capital, comparativement aux autres sources de revenus. Une telle révision prendrait du temps, en raison de la coordination devant être impérativement réalisée à l'échelle canadienne.

❑ L'examen d'un système d'imposition à deux volets

Un tel système pourrait rendre l'imposition du revenu plus favorable à la croissance et à l'augmentation du niveau de vie.

Il s'agirait d'une réforme majeure, demandant un grand niveau de préparation et des analyses poussées, afin de déterminer si cette voie doit être effectivement privilégiée.

❑ Deux chantiers de réflexion

Toujours à moyen et à long terme, la commission invite le gouvernement à ouvrir des chantiers de réflexion sur deux autres transformations fiscales possibles, soit :

— l'élargissement du champ de la taxation de la consommation;

— une utilisation accrue de l'écofiscalité.

❑ Une réduction du fardeau fiscal

Un allègement global de la fiscalité ne pourra être envisagé qu'après la réalisation d'excédents budgétaires, et dans la mesure où l'équilibre budgétaire ainsi atteint est considéré comme solide et durable. Une fois l'équilibre budgétaire rétabli, le gouvernement s'est engagé à consacrer la moitié des surplus disponibles à la réduction du fardeau fiscal.

La commission est d'avis qu'au cas où le gouvernement dégagerait de tels surplus, ils devraient être en partie utilisés pour baisser le poids des impôts, et dans le même sens que la réforme fiscale proposée.

Le retour à l'équilibre budgétaire : une gestion prudente avant d'éventuels surplus
Une fois l'équilibre budgétaire rétabli, le gouvernement devrait, dans sa planification budgétaire pluriannuelle, s'assurer de prévoir une marge pour éventualités suffisante pour faire face aux aléas de l'économie. Ainsi, cette marge devrait être prise en compte avant d'envisager d'utiliser des surplus pouvant être utilisés afin de réduire le fardeau fiscal.

QUATRIÈME PARTIE :
UNE ESTIMATION DES EFFETS ESCOMPTÉS

Dans la quatrième partie du volume 1 de son rapport, la commission présente une estimation des effets escomptés de la réforme proposée au gouvernement.

On trouvera ci-après :

— une estimation des effets de la réforme pour les particuliers;

— une estimation des effets de la réforme pour les sociétés.

1. UNE ESTIMATION DES EFFETS DE LA RÉFORME POUR LES PARTICULIERS

L'estimation des effets escomptés a été effectuée pour divers groupes de particuliers.

On trouvera donc ci-après :

— une estimation des effets de la réforme pour les familles;

— une estimation des effets de la réforme pour les personnes vivant seules;

— une estimation des effets de la réforme pour les couples sans enfants;

— une estimation des effets de la réforme pour les aînés.

❑ Les hypothèses retenues

L'estimation des effets escomptés de la réforme proposée au gouvernement a été effectuée par le ministère des Finances, à la demande de la commission. Le ministère des Finances a utilisé ses outils de simulation pour quantifier les impacts pour les contribuables des principales recommandations formulées par la commission.

■ Les ménages retenus

Pour ce qui est des particuliers, la commission a retenu dix types de ménages :

— les couples ayant un enfant d'âge préscolaire;

— les couples ayant deux enfants d'âge préscolaire;

— les couples ayant deux enfants d'âge scolaire;

— les familles monoparentales ayant un enfant d'âge préscolaire;

— les familles monoparentales ayant un enfant d'âge scolaire;

— les personnes vivant seules;

— les couples sans enfants;

— les couples d'aînés de 60 ans qui tirent des revenus d'un travail rémunéré;

— les couples d'aînés de 65 ans qui tirent des revenus d'un travail rémunéré;

— les couples d'aînés de 65 ans et dont un seul retire des revenus de pension.

■ Les modifications aux règles fiscales dont les effets ont été simulés

Les estimations des effets de la réforme proposée par la commission tiennent compte des modifications qui auraient, lorsqu'elles s'appliquent, les plus grandes répercussions sur le revenu disponible des divers types de ménages.

Il s'agit :

— de la modification du barème d'imposition, soit le passage de quatre à neuf tranches d'imposition, la majoration du montant personnel de base et l'abolition de la contribution santé;

— de l'abolition de la déduction pour les travailleurs;

— de la bonification du crédit d'impôt relatif à la prime au travail;

— de l'introduction d'une nouvelle prime aux travailleurs d'expérience, remplaçant l'actuel crédit d'impôt remboursable pour les travailleurs d'expérience;

— des modifications aux dispositions relatives au fractionnement des revenus de retraite et au transfert de crédits d'impôt inutilisés entre conjoints;

— des modifications du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants;

— des modifications aux tarifs des services de garde à contribution réduite;

— de la bonification du crédit d'impôt pour la solidarité;

— de l'augmentation du taux de la TVQ.

Les autres recommandations n'ont pas été prises en compte dans les simulations, puisque leur impact peut varier considérablement d'un ménage à l'autre selon les circonstances vécues par ceux-ci et les choix qu'ils font concernant les biens et services qu'ils consomment ou encore leurs habitudes de travail ou d'épargne.

C'est le cas notamment de l'augmentation du prix de l'électricité patrimoniale recommandée par la commission. Comme on l'a vu précédemment, la facture annuelle moyenne augmenterait de 108 $ pour un logement de cinq pièces et demie et de 664 $ pour une grande maison.

1.1 Une estimation des effets de la réforme pour les familles

À la demande de la commission, les simulations effectuées par le ministère des Finances pour quantifier l'impact sur le revenu disponible des ménages ayant des enfants d'âge préscolaire ont été menées selon deux scénarios :

— le premier scénario ne tient pas compte des recommandations de la commission concernant la fiscalisation du tarif des services de garde à contribution réduite;

— le second scénario tient compte de la fiscalisation du tarif des services de garde à contribution réduite.

❑ Couples ayant des enfants d'âge préscolaire

■ Les couples ayant un enfant

Le but était de dégager explicitement l'effet de la recommandation présentée par la commission pour ce qui est de la fiscalisation du tarif de services de garde.

▪ Sans les recommandations de la commission concernant la tarification des services de garde

Sans tenir compte de la recommandation de la commission concernant les services de garde, tous les couples ayant un enfant d'âge préscolaire seraient gagnants.

Les ménages ayant des revenus de travail entre 60 000 $ et 100 000 $ seraient les principaux bénéficiaires, avec des gains variant entre 1 359 $ et 1 601 $.

Les baisses d'impôt, incluant l'abolition de la contribution santé, compenseraient les pertes découlant de l'élimination du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants pour les familles plus aisées et de l'augmentation du taux de la TVQ.

TABLEAU 12

Variation du revenu disponible pour un couple ayant un enfant de 3 ans et deux revenus égaux – sans tenir compte des modifications proposées au tarif des services de garde à contribution réduite
(en dollars)

	Impôt à payer			Crédits d'impôt remboursables								
Revenu de travail	Impôt[1]	Déduction pour travailleurs[2]	Sous-total	Prime au travail	Crédit d'impôt pour la solidarité	Soutien aux enfants	Frais de garde	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	% du revenu[3]
20 000	—	–120	**–120**	311	150	—	—	**461**	—	–164	**177**	***0,89***
40 000	1 264	–784	**480**	311	150	—	—	**461**	163	–228	**875**	***2,19***
60 000	1 648	–426	**1 222**	—	—	207	—	**207**	200	–270	**1 359**	***2,27***
80 000	1 654	–546	**1 108**	—	—	377	—	**377**	200	–322	**1 362**	***1,70***
100 000	1 909	–474	**1 435**	—	—	137	—	**137**	400	–371	**1 601**	***1,60***
150 000	2 099	–543	**1 557**	—	—	–664	—	**-664**	400	–480	**813**	***0,54***
200 000	1 806	–538	**1 268**	—	—	–664	—	**-664**	400	–594	**411**	***0,21***

(1) Inclut la modification du barème d'imposition et la majoration du montant personnel de base.
(2) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables et les cotisations obligatoires.
(3) Le pourcentage du revenu est calculé sur le revenu de travail.

- **En tenant compte des recommandations de la commission concernant la tarification des services de garde**

En tenant compte des modifications aux services de gardes à contribution réduite, les augmentations de revenu disponible varieraient entre 1 939 $ et 2 676 $ pour les couples ayant un seul enfant et qui ont des revenus de travail combinés compris entre 40 000 $ et 100 000 $.

Pour les familles ayant un revenu de travail entre 40 000 $ et 60 00 $, ce gain représente entre 4,00 % et 6,29 % du revenu de travail.

Quant aux recommandations à propos des tarifs de services de garde, les modifications proposées font en sorte que les familles à faible ou moyen revenu bénéficieraient d'une réduction du coût net alors que le coût augmenterait seulement pour celles dont le revenu est plus élevé.

TABLEAU 13

Variation du revenu disponible pour un couple ayant un enfant de 3 ans et deux revenus égaux – en tenant compte des modifications proposées au tarif des services de garde à contribution réduite
(en dollars)

	Impôt à payer			Crédits d'impôt remboursables								
Revenu de travail	Impôt[1]	Déduction pour travailleurs[2]	Sous-total	Prime au travail	Crédit d'impôt pour la solidarité	Soutien aux enfants	Frais de garde[3]	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	% du revenu[4]
20 000	—	–120	**–120**	311	150	—	–2	**459**	—	–164	**175**	***0,88***
40 000	1 264	–784	**480**	311	150	—	1 639	**2 100**	163	–228	**2 514**	***6,29***
60 000	1 648	–426	**1 222**	—	—	207	1 040	**1 247**	200	–270	**2 399**	***4,00***
80 000	1 654	–546	**1 108**	—	—	377	577	**953**	200	–322	**1 939**	***2,42***
100 000	1 909	–474	**1 435**	—	—	137	1 075	**1 212**	400	–371	**2 676**	***2,68***
150 000	2 099	–543	**1 557**	—	—	–664	–665	**–1 329**	400	–480	**148**	***0,10***
200 000	1 806	–538	**1 268**	—	—	–664	–952	**–1 616**	400	–594	**–541**	***–0,27***

(1) Inclut la modification du barème d'imposition et la majoration du montant personnel de base.
(2) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables, les cotisations obligatoires et le tarif de garde modulé.
(3) Comparaison entre le scénario proposé par la commission et l'annonce faite dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec* incluant l'impact sur la déduction pour frais de garde fédéral.
(4) Le pourcentage du revenu est calculé sur le revenu de travail.

■ Les couples ayant deux enfants

▪ Sans les recommandations de la commission concernant la tarification des services de garde

Sans tenir compte des recommandations de la commission concernant la tarification des services de garde, tous les couples ayant deux enfants d'âge préscolaire et un revenu inférieur à près de 200 000 $ seraient gagnants.

Les ménages ayant des revenus de travail compris entre 60 000 $ et 100 000 $ seraient les principaux bénéficiaires, avec des gains allant de 1 274 $ à 1 887 $.

TABLEAU 14

Variation du revenu disponible pour un couple ayant deux enfants (3 ans et 4 ans) et deux revenus égaux – sans tenir compte des modifications proposées au tarif des services de garde à contribution réduite
(en dollars)

	Impôt à payer			Crédits d'impôt remboursables								
Revenu de travail	Impôt[1]	Déduction pour travailleurs[2]	Sous-total	Prime au travail	Crédit d'impôt pour la solidarité	Soutien aux enfants	Frais de garde	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	% du revenu[3]
20 000	—	–120	**–120**	311	150	—	—	**461**	—	–189	**152**	***0,76***
40 000	1 302	–784	**518**	311	150	—	—	**461**	163	–256	**886**	***2,22***
60 000	1 648	–426	**1 222**	—	—	207	—	**207**	200	–288	**1 341**	***2,24***
80 000	1 647	–618	**1 029**	—	—	377	—	**377**	200	–332	**1 274**	***1,59***
100 000	1 947	–630	**1 317**	—	—	547	—	**547**	400	–378	**1 887**	***1,89***
150 000	2 061	–615	**1 446**	—	—	–869	—	**–869**	400	–467	**510**	***0,34***
200 000	1 818	–538	**1 280**	—	—	–1 277	—	**–1 277**	400	–578	**–174**	***–0,09***

(1) Inclut la modification du barème d'imposition et la majoration du montant personnel de base.
(2) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables et les cotisations obligatoires.
(3) Le pourcentage du revenu est calculé sur le revenu de travail.

- **En tenant compte des recommandations de la commission concernant la tarification des services de garde**

En tenant compte de la recommandation de la commission concernant les tarifs de services de garde, les ménages ayant des revenus de travail compris entre 40 000 $ et 100 000 $ seraient les principaux bénéficiaires, avec des gains compris entre 2 656 $ et 4 343 $.

Pour les familles ayant des revenus de travail entre 40 000 $ et 60 000 $, le gain représenterait entre 6,99 % et 10,86 % des revenus de travail.

TABLEAU 15

Variation du revenu disponible pour un couple ayant deux enfants (3 ans et 4 ans) et deux revenus égaux – en tenant compte des modifications proposées au tarif des services de garde à contribution réduite
(en dollars)

	Impôt à payer			Crédits d'impôt remboursables								
Revenu de travail	Impôt[1]	Déduction pour travailleurs[2]	Sous-total	Prime au travail Crédit d'impôt pour la solidarité		Soutien aux enfants	Frais de garde[3]	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	% du revenu[4]
20 000	—	–120	**–120**	311	150	—	–4	**457**	—	–189	**148**	***0,74***
40 000	1 302	–784	**518**	311	150	—	3 457	**3 918**	163	–256	**4 343**	***10,86***
60 000	1 648	–426	**1 222**	—	—	207	2 853	**3 060**	200	–288	**4 194**	***6,99***
80 000	1 647	–618	**1 029**	—	—	377	1 382	**1 759**	200	–332	**2 656**	***3,32***
100 000	1 947	–630	**1 317**	—	—	547	2 220	**2 767**	400	–378	**4 107**	***4,11***
150 000	2 061	–615	**1 446**	—	—	–869	–1 330	**–2 199**	400	–467	**–820**	***–0,55***
200 000	1 818	–538	**1 280**	—	—	–1 277	–1 913	**–3 190**	400	–578	**–2 087**	***–1,04***

(1) Inclut la modification du barème d'imposition et la majoration du montant personnel de base.
(2) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables, les cotisations obligatoires et le tarif de garde modulé.
(3) Comparaison entre le scénario proposé par la commission et l'annonce dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec* incluant l'impact sur la déduction pour frais de garde fédéral.
(4) Le pourcentage du revenu est calculé en revenu de travail.

❑ Couples ayant deux enfants d'âge scolaire

Les impacts de la réforme proposée pour les couples ayant deux enfants d'âge scolaire seraient positifs, et ce, pour toutes les classes de revenus, sauf pour les couples qui gagnent des revenus de travail de 200 000 $ et plus.

En proportion du revenu, les principaux bénéficiaires seraient les couples ayant un revenu de travail compris entre 40 000 $ et 100 000 $, avec des gains compris entre 853 $ et 1 971 $.

TABLEAU 16

Variation du revenu disponible pour un couple ayant deux enfants (7 ans et 9 ans) et deux revenus égaux
(en dollars)

	Impôt à payer			Crédits d'impôt remboursables							
Revenu de travail	Impôt[1]	Déduction pour travailleurs[2]	Sous-total	Prime au travail	Crédit d'impôt pour la solidarité	Soutien aux enfants	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	% du revenu[3]
20 000	—	–120	**–120**	311	150	—	**461**	—	–195	**147**	***0,74***
40 000	1 254	–784	**470**	311	150	—	**461**	163	–242	**853**	***2,13***
60 000	1 648	–426	**1 222**	—	—	207	**207**	200	–283	**1 346**	***2,24***
80 000	1 664	–470	**1 194**	—	—	377	**377**	200	–336	**1 435**	***1,79***
100 000	1 899	–493	**1 406**	—	—	547	**547**	400	–382	**1 971**	***1,97***
150 000	2 109	–470	**1 639**	—	—	–869	**–869**	400	–500	**669**	***0,45***
200 000	1 806	–538	**1 268**	—	—	–1 277	**–1 277**	400	–612	**–221**	***–0,11***

(1) Inclut la modification du barème d'imposition et la majoration du montant personnel de base.
(2) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables et les cotisations obligatoires.
(3) Le pourcentage du revenu est calculé sur le revenu de travail.

❑ Familles monoparentales

- **Sans les recommandations de la commission concernant la tarification des services de garde**

Sans tenir compte de la recommandation de la commission concernant la tarification des services de garde à contribution réduite, toutes les familles monoparentales ayant un enfant d'âge préscolaire seraient gagnantes.

Les gains seraient les plus élevés pour les familles dont les revenus de travail sont compris entre 60 000 $ et 80 000 $, avec des gains allant de 980 $ à 1 026 $.

Les baisses d'impôt, incluant l'abolition de la contribution santé, compenseraient les pertes découlant de l'élimination du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants pour les familles plus aisées et de l'augmentation du taux de la TVQ.

TABLEAU 17

Variation du revenu disponible pour une famille monoparentale ayant un enfant de 3 ans – sans tenir compte des modifications proposées au tarif des services de garde à contribution réduite
(en dollars)

	Impôt à payer			Crédits d'impôt remboursables								
Revenu de travail	Impôt[1]	Déduction pour travailleurs[2]	Sous-total	Prime au travail	Crédit d'impôt pour la solidarité	Soutien aux enfants	Frais de garde	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	% du revenu[3]
20 000	651	–269	**382**	199	125	—	—	**324**	—	–152	**555**	***2,78***
40 000	819	–347	**472**	—	125	111	—	**236**	100	–204	**604**	***1,51***
60 000	1 058	–269	**789**	—	—	281	—	**281**	200	–244	**1 026**	***1,71***
80 000	942	–326	**615**	—	—	451	—	**451**	200	–287	**980**	***1,23***
100 000	903	–303	**600**	—	—	194	—	**194**	200	–325	**670**	***0,67***
150 000	1 442	–367	**1 076**	—	—	–995	—	**-995**	894	–393	**582**	***0,39***
200 000	1 442	–288	**1 154**	—	—	–995	—	**-995**	1 000	–453	**706**	***0,35***

(1) Inclut la modification du barème d'imposition et la majoration du montant personnel de base.
(2) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables et les cotisations obligatoires.
(3) Le pourcentage du revenu est calculé sur le revenu de travail.

- **En tenant compte des recommandations de la commission concernant la tarification des services de garde**

En tenant compte des recommandations de la commission concernant la tarification des services de garde, une famille monoparentale ayant un enfant en service de garde à contribution réduite et des revenus de travail variant entre 40 000 $ et 60 000 $ bénéficierait d'une baisse d'impôt, d'une hausse du soutien aux enfants et d'une baisse du coût net de frais de garde de telle sorte que son revenu disponible augmenterait d'un montant compris entre 2 243 $ et 2 412 $.

En proportion du revenu, les bénéfices obtenus seraient plus importants pour les familles à revenu plus modeste. Avec un revenu de travail de 20 000 $, le gain représenterait une augmentation en pourcentage du revenu de travail de 7,52 %.

TABLEAU 18

Variation du revenu disponible pour une famille monoparentale ayant un enfant de 3 ans – en tenant compte des modifications proposées au tarif des services de garde à contribution réduite
(en dollars)

	Impôt à payer			Crédits d'impôt remboursables								
Revenu de travail	Impôt[1]	Déduction pour travailleurs[2]	Sous-total	Prime au travail	Crédit d'impôt pour la solidarité	Soutien aux enfants	Frais de garde[3]	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	% du revenu[4]
20 000	651	–269	**382**	199	125	—	949	**1 273**	—	–152	**1 504**	***7,52***
40 000	819	–347	**472**	—	125	111	1 639	**1 875**	100	–204	**2 243**	***5,61***
60 000	1 058	–269	**789**	—	—	281	1 386	**1 667**	200	–244	**2 412**	***4,02***
80 000	942	–326	**615**	—	—	451	911	**1 363**	200	–287	**1 891**	***2,36***
100 000	903	–303	**600**	—	—	194	1 247	**1 441**	200	–325	**1 917**	***1,92***
150 000	1 442	–367	**1 076**	—	—	–995	–490	**–1 485**	894	–393	**92**	***0,06***
200 000	1 442	–288	**1 154**	—	—	–995	–882	**–1 877**	1 000	–453	**–176**	***–0,09***

(1) Inclut la modification du barème d'imposition et la majoration du montant personnel de base.
(2) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables, les cotisations obligatoires et le tarif de garde modulé.
(3) Comparaison entre le scénario proposé par la commission et l'annonce dans Le point sur la situation économique et financière du Québec incluant l'impact sur la déduction pour frais de garde fédéral.
(4) Le pourcentage du revenu est calculé sur le revenu de travail.

- **Une famille monoparentale ayant un enfant de sept ans**

Dans le cas des familles monoparentales ayant un enfant d'âge scolaire, aucune famille ne subirait de baisse de son revenu disponible à la suite de l'implantation de la réforme.

Le gain serait le plus élevé pour les familles dont le revenu de travail varie entre 60 000 $ et 80 000 $, avec un gain d'environ 1 030 $.

Les familles à faible revenu paieraient moins d'impôt et recevraient davantage au titre de la prime au travail, du soutien aux enfants et du crédit pour la solidarité.

TABLEAU 19

Variation du revenu disponible pour une famille monoparentale ayant un enfant de 7 ans
(en dollars)

	Impôt à payer			Crédits d'impôt remboursables							
Revenu de travail	Impôt[1]	Déduction pour travailleurs[2]	Sous-total	Prime au travail	Crédit d'impôt pour la solidarité	Soutien aux enfants	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	% du revenu[3]
20 000	583	–225	**358**	199	125	—	**324**	—	–151	**531**	***2,66***
40 000	835	–339	**496**	—	125	111	**236**	100	–199	**633**	***1,58***
60 000	1 058	–269	**789**	—	—	281	**281**	200	–242	**1 029**	***1,71***
80 000	966	–291	**674**	—	—	451	**451**	200	–288	**1 038**	***1,30***
100 000	903	–269	**634**	—	—	194	**194**	200	–326	**702**	***0,70***
150 000	1 439	–330	**1 109**	—	—	–995	**–995**	894	–403	**605**	***0,40***
200 000	1 442	–288	**1 154**	—	—	–995	**–995**	1 000	–461	**697**	***0,35***

(1) Inclut la modification du barème d'imposition et la majoration du montant personnel de base.
(2) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables et les cotisations obligatoires.
(3) Le pourcentage du revenu est calculé sur le revenu de travail.

1.2 Une estimation des effets de la réforme pour les personnes vivant seules

Les impacts de la réforme proposée pour les personnes vivant seules seraient positifs, et ce pour toutes les classes de revenus.

Pour les personnes vivant seules, le gain le plus important est obtenu par les contribuables aux revenus les plus élevés. Pour un revenu de travail compris entre 20 000 $ et 100 000 $, le gain varierait de 520 $ à 834 $. Pour un revenu de 150 000 $, le gain passerait à 1 601 $. En proportion du revenu de travail, les gains seraient cependant plutôt uniformes, et même un peu plus importants pour les personnes dont les revenus sont moins élevés.

Pour les personnes vivant seules dont les revenus vont de 150 000 $ à 200 000 $, l'élimination de la contribution santé représenterait de 56 % à 60 % des gains découlant des recommandations.

TABLEAU 20

Variation du revenu disponible pour une personne vivant seule
(en dollars)

	Impôt à payer			Crédits d'impôt remboursables						
Revenu de travail	Impôt[1]	Déduction pour travailleurs[2]	Sous-total	Prime au travail	Crédit d'impôt pour la solidarité	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	% du revenu[3]
20 000	468	–68	**400**	—	125	**125**	82	–86	**520**	***2,60***
40 000	835	–280	**555**	—	125	**125**	100	–147	**633**	***1,58***
60 000	1 058	–224	**834**	—	—	—	200	–199	**834**	***1,39***
80 000	980	–246	**734**	—	—	—	200	–253	**681**	***0,85***
100 000	903	–269	**634**	—	—	—	200	–300	**535**	***0,54***
150 000	1 434	–325	**1 109**	—	—	—	894	–402	**1 601**	***1,07***
200 000	1 442	–288	**1 154**	—	—	—	1 000	–492	**1 662**	***0,83***

(1) Inclut la modification du barème d'imposition et la majoration du montant personnel de base.
(2) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables et les cotisations obligatoires.
(3) Le pourcentage du revenu est calculé sur le revenu de travail.

1.3 Une estimation des effets de la réforme pour les couples sans enfants

Pour les couples sans enfants, les gains obtenus seraient positifs pour l'ensemble des situations de revenus.

Les gains les plus élevés seraient obtenus pour les couples dont le revenu de travail est compris entre 60 000 $ et 150 000 $. Ces gains se situeraient entre 1 207 $ et 1 590 $.

TABLEAU 21

Variation du revenu disponible pour un couple sans enfants
(en dollars)

	Impôt à payer			Crédits d'impôt remboursables						
Revenu de travail	Impôt[1]	Déduction pour travailleurs[2]	Sous-total	Prime au travail	Crédit d'impôt pour la solidarité	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	% du revenu[3]
20 000	—	–120	**–120**	249	150	**399**	—	–122	**157**	***0,79***
40 000	1 225	–560	**665**	—	150	**150**	163	–188	**790**	***1,98***
60 000	1 625	–314	**1 312**	—	—	**—**	200	–246	**1 266**	***2,11***
80 000	1 670	–358	**1 312**	—	—	**—**	200	–304	**1 207**	***1,51***
100 000	1 870	–403	**1 467**	—	—	**—**	400	–355	**1 512**	***1,51***
150 000	2 115	–448	**1 667**	—	—	**—**	400	–477	**1 590**	***1,06***
200 000	1 806	–538	**1 268**	—	—	**—**	400	–587	**1 081**	***0,54***

(1) Inclut la modification du barème d'imposition et la majoration du montant personnel de base.
(2) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables et les cotisations obligatoires.
(3) Le pourcentage du revenu est calculé sur le revenu de travail.

1.4 Une estimation des effets de la réforme pour les aînés

❑ Couple formé de deux personnes âgées de 60 ans avec des revenus de travail

Les impacts de la réforme proposée pour les couples formés de deux personnes âgées de 60 ans et ayant des revenus du travail seraient positifs, et ce pour toutes les classes de revenus.

Les augmentations de revenu disponible varieraient entre 1 649 $ et 4 252 $ pour les couples ayant des revenus de travail compris entre 20 000 $ et 80 000 $. En pourcentage du revenu de travail, le gain serait particulièrement important pour les couples dont le revenu de travail varie entre 20 000 $ et 60 000 $, ces gains représenteraient entre 7,09 % et 9,44 % des revenus de travail.

Le nouveau barème d'imposition leur serait favorable : les impôts à payer seraient moindres et la contribution santé serait abolie, mais surtout, les bénéfices découlant de la nouvelle prime aux travailleurs d'expérience compenseraient largement l'abolition de la déduction pour travailleurs.

TABLEAU 22

Variation du revenu disponible pour un couple formé de deux personnes âgées de 60 ans avec deux revenus de travail égaux
(en dollars)

	Impôt à payer			Crédits d'impôt remboursables							
Revenu de travail	Impôt[1]	Déduction pour travailleurs[2]	Sous-total	Prime au travail	Crédit d'impôt pour la solidarité	Travailleurs d'expérience[3]	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	% du revenu[4]
20 000	—	–120	**–120**	249	150	1 500	**1 899**	—	–130	**1 649**	***8,25***
40 000	1 225	–560	**665**	—	150	3 000	**3 150**	163	–203	**3 776**	***9,44***
60 000	1 625	–314	**1 311**	—	—	3 000	**3 000**	200	–260	**4 252**	***7,09***
80 000	1 670	–358	**1 312**	—	—	1 000	**1 000**	200	–309	**2 203**	***2,75***
100 000	1 870	–403	**1 467**	—	—	—	—	400	–355	**1 512**	***1,51***
150 000	2 115	–448	**1 667**	—	—	—	—	400	–477	**1 590**	***1,06***
200 000	1 806	–538	**1 268**	—	—	—	—	400	–587	**1 081**	***0,54***

(1) Inclut la modification du barème d'imposition et la majoration du montant personnel de base.
(2) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables et les cotisations obligatoires.
(3) Y compris l'abolition du crédit d'impôt non remboursable pour les travailleurs d'expérience.
(4) Le pourcentage du revenu est calculé sur le revenu de travail.

❑ Couple formé de deux personnes âgées de 65 ans avec des revenus de travail

Les impacts de la réforme proposée pour les couples formés de deux personnes âgées de 65 ans seraient particulièrement importants pour ceux dont le revenu de travail varie entre 20 000 $ et 80 000 $. Leurs gains seraient compris entre 2 370 $ et 4 985 $.

En pourcentage du revenu de travail, le gain serait majeur pour les couples dont le revenu de travail varie entre 20 000 $ et 60 000 $. Ces gains représenteraient entre 8,31 % et 11,85 % des revenus de travail.

Pour les couples dont le revenu de travail se situe entre 20 000 $ et 80 000 $, l'effet de la nouvelle prime aux travailleurs d'expérience serait particulièrement important, expliquant une bonne partie des gains obtenus.

TABLEAU 23

Variation du revenu disponible pour un couple formé de deux personnes âgées de 65 ans avec deux revenus de travail égaux
(en dollars)

	Impôt à payer				Crédits d'impôt remboursables							
Revenu de travail	Impôt[1]	Déduction pour travailleurs[2]	Revenu de retraite et en raison de l'âge	Sous-total	Prime au travail	Crédit d'impôt pour la solidarité	Travailleurs d'expérience[3]	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	*% du revenu*[4]
20 000	—	–96	—	**–96**	—	150	2 500	**2 650**	24	–208	**2 370**	***11,85***
40 000	1 497	–422	–371	**704**	—	134	3 720	**3 854**	200	–266	**4 491**	***11,23***
60 000	1 670	–282	—	**1 388**	—	—	3 720	**3 720**	200	–323	**4 985**	***8,31***
80 000	1 742	–326	—	**1 416**	—	—	1 720	**1 720**	400	–366	**3 170**	***3,96***
100 000	2 115	–371	—	**1 744**	—	—	–280	**–280**	400	–402	**1 462**	***1,46***
150 000	1 942	–416	—	**1 526**	—	—	–1 280	**–1 280**	400	–503	**144**	***0,10***
200 000	1 806	–461	—	**1 345**	—	—	–1 280	**–1 280**	400	–594	**–129**	***–0,06***

(1) Inclut la modification du barème d'imposition et la majoration du montant personnel de base.
(2) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables et les cotisations obligatoires.
(3) Y compris l'abolition du crédit d'impôt non remboursable pour les travailleurs d'expérience.
(4) Le pourcentage du revenu est calculé sur le revenu de travail.

❑ Couple formé de deux personnes âgées de 65 ans avec des revenus de pension

Pour les couples âgés de 65 ans qui auraient quitté le marché du travail et dont seulement l'un des deux reçoit des revenus de pension, les gains estimés découlant des recommandations de la commission seraient positifs, mais assez modestes pour ceux qui ont des revenus totaux de 100 000 $ ou moins. Ces gains varieraient entre 62 $ et 995 $.

Les autres couples verraient leur revenu disponible diminuer. Ceci serait attribuable surtout aux resserrements recommandés par la commission quant au fractionnement des revenus de retraite et au transfert des crédits d'impôt inutilisés entre conjoints. Cependant, ces pertes seraient faibles en pourcentage du revenu de pension, se situant entre 0,92 % et 1,21 % du revenu de pension.

En proportion du revenu, la valeur des modifications proposées procurerait un effet supérieur dans des situations de revenu familial entre 40 000 $ et 60 000 $. Au-delà de 60 000 $, la valeur mesurée en pourcentage du revenu de pension diminuerait progressivement pour ne représenter que 0,16 % à 100 000 $ de revenu familial.

TABLEAU 24

Variation du revenu disponible pour un couple formé de deux personnes âgées de 65 ans avec un seul revenu de pension
(en dollars)

	Impôt à payer					Crédits d'impôt remboursables					
Revenu de pension	Impôt[1]	Revenu de retraite et en raison de l'âge	Fractionnement des revenus de retraite	Autres[2]	Sous-total	Crédit d'impôt pour la solidarité	Sous-total	Contribution santé	TVQ	Total	% du revenu[3]
20 000	—	—	—	—	—	150	**150**	100	–188	**62**	***0,31***
40 000	1 152	–808	—	—	**344**	134	**134**	200	–244	**434**	***1,08***
60 000	1 316	–208	–16	—	**1 093**	—	—	200	–298	**995**	***1,66***
80 000	1 156	—	–269	—	**887**	—	—	200	–342	**745**	***0,93***
100 000	1 162	—	–819	—	**343**	—	—	200	–380	**163**	***0,16***
150 000	1 701	—	–2 546	–954	**–1 799**	—	—	894	–477	**–1 382**	***–0,92***
200 000	1 701	—	–3 095	–1 457	**–2 851**	—	—	1 000	–571	**–2 422**	***–1,21***

Note : En supposant qu'une seule des personnes du couple reçoit uniquement des revenus de pension et que l'autre conjoint n'a aucun revenu.

(1) Soit l'abolition de la déduction pour les travailleurs, y compris l'effet sur les crédits d'impôt remboursables et les cotisations obligatoires.

(2) Y compris l'abolition du crédit d'impôt non remboursable pour les travailleurs d'expérience.

(3) Le pourcentage du revenu est calculé sur le revenu de pension.

2. UNE ESTIMATION DES EFFETS DE LA RÉFORME POUR LES SOCIÉTÉS

À la demande de la commission, le ministère des Finances a effectué des simulations pour illustrer l'impact de la réforme qu'elle propose concernant la fiscalité des sociétés.

Selon le type d'entreprise, l'impact peut varier considérablement, notamment en raison de son secteur d'activité, de sa taille et de son niveau de rentabilité. Afin d'illustrer les différents effets de la réforme proposée, les impacts fiscaux sont illustrés pour les différents types d'entreprises suivants :

— une société imposable du secteur de la transformation;

— une société non imposable du secteur de la transformation;

— une petite société du secteur des services ayant plus de cinq employés;

— un professionnel exerçant par l'intermédiaire d'une société.

❑ Société imposable du secteur de la transformation

Dans l'exemple qui suit, les impacts de la réforme proposée seraient positifs. Cette société verrait son fardeau fiscal net des crédits d'impôt diminuer de 41 360 $. En incluant la hausse du coût de l'électricité, la diminution globale serait de 7 760 $.

Cet effet s'explique notamment par le fait que cette société :

— verrait son taux d'imposition sur le revenu diminuer de 1,9 point de pourcentage;

— bénéficierait du même montant de crédit d'impôt étant donné que son impôt sur le revenu et sa cotisation au Fonds des services de santé (FSS) est supérieur au niveau des crédits d'impôt;

— aurait une facture en électricité plus importante de 33 600 $.

Toutefois, cet impact serait inférieur au gain à l'impôt des sociétés.

TABLEAU 25

Illustration des effets des recommandations de la commission pour une grande société imposable du secteur de la transformation
(en dollars, sauf indication contraire)

	Actuel	Après recommandations	Écart
Cotisation au FSS			
Masse salariale	5 000 000	5 000 000	—
Taux de cotisation	*4,26 %*	*4,26 %*	
Cotisation au FSS à payer	**213 000**	**213 000**	—
Impôt sur le revenu			
Chiffre d'affaires	**20 000 000**	**20 000 000**	—
Moins :			
– Masse salariale	5 000 000	5 000 000	—
– Électricité[1]	267 000	300 600	33 600
– Cotisation au FSS	213 000	213 000	—
– Autres dépenses et déductions	12 520 000	12 520 000	—
Revenu imposable	**2 000 000**	**1 966 400**	**–33 600**
Taux d'imposition	*11,9 %*	*10,0 %*	
Impôt sur le revenu à payer	**238 000**	**196 640**	**–41 360**
Crédit d'impôt			
Montant remboursable	–100 000	—	–100 000
Montant non remboursable	0	–100 000	100 000
Crédit d'impôt reçu	**–100 000**	**–100 000**	**0**
Fardeau fiscal net des crédits d'impôt	**351 000**	**309 640**	**–41 360**
Hausse du coût de l'électricité	0	33 600	33 600
Impact de la réforme	**351 000**	**343 240**	**–7 760**

Note : Illustration pour une société qui présente un chiffre d'affaires de 20 M$ et un ratio entre son revenu imposable et son chiffre d'affaires de 10 %.
(1) Fondé sur la dépense d'électricité moyenne en pourcentage du chiffre d'affaires dans le secteur de la transformation.

❑ Société non imposable du secteur de la transformation

Dans cet exemple, les impacts de la réforme proposée seraient négatifs, même si le fardeau fiscal net des crédits d'impôt demeurait inchangé pour cette société.

Cet effet s'explique notamment par le fait que cette société :

— ne bénéficierait pas d'une baisse d'impôt, car son revenu imposable est égal à zéro;

— aurait une facture en électricité plus importante de 33 600 $.

TABLEAU 26

Illustration des effets des recommandations de la commission pour une société non imposable du secteur de la transformation
(en dollars, sauf indication contraire)

	Actuel	Après recommandations	Écart
Cotisation au FSS			
Masse salariale	5 000 000	5 000 000	—
Taux de cotisation	*4,26 %*	*4,26 %*	
Cotisation au FSS à payer	**213 000**	**213 000**	—
Impôt sur le revenu			
Chiffre d'affaires	**20 000 000**	**20 000 000**	—
Moins :			
– Masse salariale	5 000 000	5 000 000	—
– Électricité[1]	267 000	300 600	33 600
– Cotisation au FSS	213 000	213 000	—
– Autres dépenses et déductions	14 520 000	14 520 000	—
Revenu imposable	—	**–33 600**	**–33 600**
Taux d'imposition	*11,9 %*	*10,0 %*	
Impôt sur le revenu à payer	—	—	—
Crédit d'impôt			
Montant remboursable	–100 000	—	–100 000
Montant non remboursable	—	–100 000	100 000
Crédit d'impôt reçu	**–100 000**	**–100 000**	—
Fardeau fiscal net des crédits d'impôt	**113 000**	**113 000**	—
Hausse du coût de l'électricité	—	33 600	33 600
Impact de la réforme	**113 000**	**146 600**	**33 600**

Note : Illustration pour une entreprise non rentable qui présente un chiffre d'affaires de 20 millions de dollars.
(1) Fondé sur la dépense d'électricité moyenne en pourcentage du chiffre d'affaires dans le secteur de la transformation.

❑ Petite société du secteur des services ayant plus de cinq employés

Dans cet exemple, les impacts de la réforme proposée seraient positifs. Cette société verrait son fardeau fiscal net des crédits d'impôt diminuer de 7 399 $. En incluant la hausse du coût de l'électricité, la diminution globale serait de 4 419 $. Cet effet s'explique notamment par le fait que cette société :

— profiterait d'une réduction de sa cotisation au Fonds des services de santé de plus de 40 %;

— avec la « prime à la croissance », elle verrait son taux d'impôt sur le revenu diminuer de 1,04 point de pourcentage;

— continuerait de bénéficier de ses crédits d'impôt remboursables;

— aurait une facture d'électricité plus importante de 2 980 $.

Toutefois, cet impact serait inférieur au gain à l'impôt des sociétés et au niveau de la cotisation au Fonds des services de santé.

TABLEAU 27

Illustration des effets des recommandations de la commission pour une petite société du secteur des services ayant plus de cinq employés
(en dollars, sauf indication contraire)

	Actuel	Après recommandations	Écart
Cotisation au FSS			
Masse salariale	500 000	500 000	—
Taux de cotisation	*2,7 %*	*1,6 %*	
Cotisation au FSS à payer	**13 500**	**8 000**	**–5 500**
Impôt sur le revenu			
Chiffre d'affaires	4 000 000	4 000 000	—
Moins :			
– Masse salariale	500 000	500 000	—
– Électricité[1]	23 600	26 580	2 980
– Cotisation au FSS	13 500	8 000	–5 500
– Autres dépenses et déductions	3 262 900	3 262 900	—
Revenu imposable	**200 000**	**202 520**	**2 520**
Taux d'imposition	*8,0 %*	*6,96 %*[2]	
Impôt sur le revenu à payer	**16 000**	**14 101**	**–1 899**
Crédit d'impôt			
Montant remboursable	–5 000	–5 000	—
Montant non remboursable	—	—	—
Crédit d'impôt reçu	**–5 000**	**–5 000**	—
Fardeau fiscal net des crédits d'impôt	**24 500**	**17 101**	**–7 399**
Hausse du coût de l'électricité	—	2 980	2 980
Impact de la réforme	**24 500**	**20 081**	**–4 419**

Note : Illustration pour une société qui présente un chiffre d'affaires de 4 millions de dollars et un ratio entre son revenu imposable et son chiffre d'affaires de 5 %.
(1) Fondé sur la dépense d'électricité moyenne en pourcentage du chiffre d'affaires dans le secteur du service aux entreprises.
(2) Le taux marginal est à 10 % pour un revenu imposable entre 0 $ et 100 000 $ et de 4 % pour un revenu imposable entre 100 000 $ et 500 000 $.

❑ Une estimation des effets de la réforme pour un professionnel exerçant par l'intermédiaire d'une société

Dans l'exemple qui suit, les impacts de la réforme proposée pour un professionnel exerçant par l'intermédiaire d'une société seraient négatifs. Cette société verrait son fardeau fiscal augmenter de 3 462 $. En incluant la hausse du coût de l'électricité, l'impact global serait de 4 092 $.

Cet effet s'explique notamment par le fait que cette société :

— verrait son taux d'impôt sur le revenu augmenter de 2 points de pourcentage;

— aurait une facture en électricité plus importante de 630 $.

Cette société profiterait toutefois d'une réduction de sa cotisation au Fonds des services de santé de 2 750 $. Ceci compenserait en partie l'impact à l'impôt sur le revenu des sociétés et au niveau des tarifs d'électricité.

TABLEAU 28

Illustration des effets des recommandations de la commission pour professionnel exerçant par l'intermédiaire d'une société
(en dollars, sauf indication contraire)

	Actuel	Après recommandations	Écart
Cotisation au FSS			
Masse salariale	250 000	250 000	—
Taux de cotisation	2,7 %	1,6 %	
Cotisation au FSS à payer	**6 750**	**4 000**	**−2 750**
Impôt sur le revenu			
Chiffre d'affaires	750 000	750 000	—
Moins :			
– Masse salariale	250 000	250 000	—
– Électricité[1]	5 000	5 630	630
– Cotisation au FSS	6 750	4 000	−2 750
– Autres dépenses et déductions	188 250	188 250	—
Revenu imposable	**300 000**	**302 120**	**2 120**
Taux d'imposition	8,0 %	10,0 %	
Impôt sur le revenu à payer	**24 000**	**30 212**	**6 212**
Crédit d'impôt			
Montant remboursable	—	—	—
Montant non remboursable	—	—	—
Crédit d'impôt reçu	—	—	—
Fardeau fiscal net des crédits d'impôt	**30 750**	**34 212**	**3 462**
Hausse du coût de l'électricité	—	630	630
Impact de la réforme	**30 750**	**34 842**	**4 092**

Note : Illustration pour une société qui présente un chiffre d'affaires de 750 000 $ et un ratio entre son revenu imposable et son chiffre d'affaires de 40 %.
(1) Fondé sur la dépense d'électricité moyenne en pourcentage du chiffre d'affaires pour un cabinet d'un professionnel.

❑ Le taux général d'imposition

Afin d'améliorer la compétitivité du régime d'imposition sur le revenu des sociétés, la commission propose de réduire le taux d'imposition des sociétés à 10 %. Le Québec offrirait ainsi le taux d'imposition le plus compétitif au Canada avec l'Alberta et ce taux serait près de 3 points de pourcentage sous la moyenne canadienne.

Cette baisse du taux d'imposition profiterait à environ 90 000 entreprises.

Une telle réduction du taux d'imposition permettrait de stimuler les investissements des entreprises au Québec en augmentant le rendement sur ces investissements, et ce, pour tous les secteurs de l'économie.

❑ Pour les PME

■ Une « prime à la croissance »

Plutôt que de simplement appliquer un taux d'imposition plus faible pour les PME, la commission recommande la mise en place d'une « prime à la croissance » pour les PME. Cette mesure permettrait d'offrir un régime fiscal compétitif par rapport aux autres provinces canadiennes, et ce, pour l'ensemble des secteurs, sans distinction.

Entre 100 000 $ et 500 000 $ de revenu imposable, les PME auraient un taux marginal de 4 %.

— Cette baisse du taux d'imposition pour les PME profiterait à près de 20 000 entreprises.

— Il s'agirait d'un taux marginal moins élevé que le taux actuel de 8 %, moins élevé que le taux de 4,5 % en vigueur en Ontario, et d'un taux proche du taux de 3 % appliqué par la moyenne des provinces canadiennes, excluant le Québec.

En même temps, la nouvelle prime encouragerait les PME à croître afin d'accéder au niveau de revenus bénéficiant du traitement fiscal avantageux.

■ Une baisse de la taxe sur la masse salariale

De plus, les PME bénéficieraient de la baisse de la taxe sur la masse salariale.

Actuellement, la fiscalité québécoise se distingue par le niveau élevé de la taxe sur la masse salariale, par rapport aux trois autres provinces où une telle taxe existe. La taxe sur la masse salariale représente une charge fixe dont le poids est plus important pour les PME que pour les grandes entreprises.

La commission propose de réduire substantiellement cette taxe pour les PME, soit de près de 40 % et ainsi de diminuer significativement son écart par rapport aux autres provinces, et ce, pour l'ensemble des secteurs de l'économie.

En réduisant le fardeau fiscal des PME, cette diminution de la taxe sur la masse salariale permettrait à la fois de favoriser la création d'emplois et d'améliorer la compétitivité de ces entreprises sur les marchés extérieurs en réduisant leur coût de production.

Cette baisse de la taxe sur la masse salariale profiterait à plus de 200 000 entreprises.

❑ L'écart de fardeau fiscal

Les écarts de fardeau fiscal permettent de représenter l'impact global de la fiscalité sur l'ensemble des sociétés. En appliquant le régime fiscal des autres provinces aux sociétés au Québec, on observe que la fiscalité du Québec impose aux sociétés un fardeau fiscal près de deux fois plus élevé que celui des autres provinces.

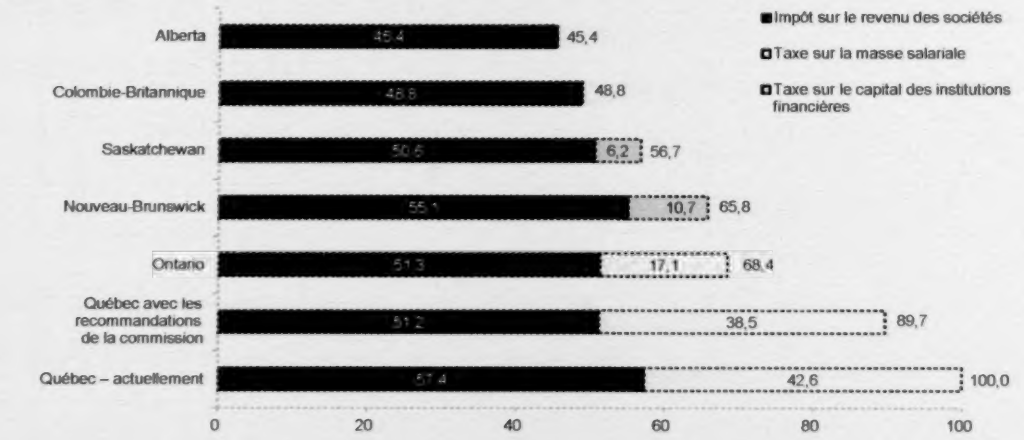
Cet écart représente un fardeau fiscal supérieur de 2,8 milliards de dollars par rapport à l'application au Québec du régime fiscal de l'Ontario. L'essentiel de cet écart provient de la taxe sur la masse salariale.

Les recommandations de la commission permettraient de réduire d'un tiers l'écart avec l'Ontario.

L'écart du fardeau fiscal relatif à l'impôt sur le revenu des sociétés, soit l'un des impôts les plus dommageables sur la croissance économique, serait complètement comblé.

GRAPHIQUE 9

Écart de fardeau fiscal – Total des sociétés, 2014
(Québec actuel=100)



❑ L'impact de la réforme sur la décision d'investissement

Le calcul du taux effectif marginal d'imposition sur le capital est une méthode reconnue pour mesurer et comparer l'impact de la fiscalité sur la décision d'investissement des entreprises.

Le taux effectif marginal d'imposition sur le capital représente la part du rendement d'un investissement qui est affectée au paiement des taxes et des impôts. Plus il est faible, plus le rendement d'un investissement net d'impôt sera élevé.

Au cours des dernières années, certains experts[84] ont démontré qu'un régime fiscal efficace pour stimuler l'investissement devait limiter, le plus possible, les distorsions entre les secteurs. Une disparité entre les taux effectifs marginaux d'imposition sur le capital des différents secteurs peut inciter des investissements dans certains secteurs dont le rendement est plus faible.

■ Un taux effectif marginal d'imposition sur le capital global comparable tout en ayant moins de disparités entre les secteurs

En combinant la non-reconduction du crédit d'impôt à l'investissement à la réduction du taux général d'imposition à 10 %, le taux effectif marginal d'imposition sur le capital pour le secteur manufacturier se situerait à 10,9 %, alors que les autres secteurs bénéficieraient d'un taux effectif marginal d'imposition réduit à 18,1 %.

Pour l'ensemble de l'économie québécoise, le taux atteindrait 15,6 % soit :

— un niveau comparable à celui d'avant la réforme;

— un niveau toujours compétitif par rapport aux autres provinces canadiennes.

De plus, la majorité des sociétés bénéficieraient d'un taux effectif marginal d'imposition sur le capital plus faible et se rapprochant de la moyenne canadienne.

— Sur la base des données fiscales de 2011, seulement 5 % des sociétés faisant des affaires au Québec font partie du secteur manufacturier.

— Le crédit d'impôt à l'investissement profite actuellement à environ 4 000 entreprises alors qu'une baisse du taux d'imposition profiterait à 90 000 entreprises.

Les distorsions du régime fiscal seraient réduites par la diminution de l'écart dans le traitement des investissements entre les secteurs économiques.

— L'écart de taux entre le secteur manufacturier et le reste de l'économie québécoise diminuerait de plus de moitié, passant de 14,6 points de pourcentage à 7,2 points de pourcentage.

En diminuant les distorsions sur la décision d'investissement, la proposition de la commission permettrait une augmentation des investissements, et ce, à rendement plus élevé pour l'économie.

---

[84] Duanjie Chen et Jack Mintz, "2013 Annual Global Tax Competitiveness Ranking: Corporate Tax Policy At A Crossroads", *SPP Research Papers*, vol. 6, n° 35, The School of Public Policy, Université de Calgary, novembre 2013.

TABLEAU 29

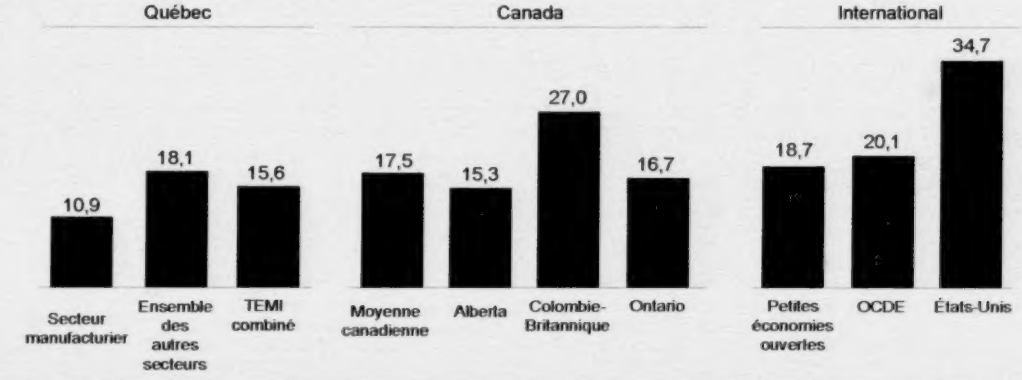
Taux effectif marginal d'imposition sur le capital au Québec par secteur
(en pourcentage et point de pourcentage)

		Sans crédit d'impôt à l'investissement		Sans crédit d'impôt à l'investissement et taux d'imposition à 10 %	
	Taux actuels	**Taux**	**Écart**	**Taux**	**Écart**
Secteur manufacturier	4,9	12,0	+7,1	10,9	+6,0
Autres secteurs	19,5	19,5	—	18,1	−1,4
TOTAL	**14,7**	**16,9**	**+2,2**	**15,6**	**+0,9**

Note : Entreprises dont l'actif est de 15 M$ ou plus.

GRAPHIQUE 10

Taux effectifs marginaux d'imposition sur le capital (TEMI) prenant en compte les recommandations de la commission
(en pourcentage)



Note : Pour les autres juridictions, l'année de référence est de 2014.

CONCLUSION

En créant la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, le gouvernement du Québec souhaitait engager une réflexion approfondie sur une réforme de la fiscalité permettant de rendre le régime fiscal plus compétitif, plus efficace et plus équitable.

Au terme de ses huit mois de travaux, la commission transmet au gouvernement le résultat de cette réflexion.

❑ Une réforme majeure

La commission propose un réaménagement des modes d'imposition, consistant à réduire l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et la taxe sur la masse salariale, et à financer cette réduction grâce à une diminution des dépenses fiscales et un nouveau dosage des modes d'imposition. Ce réaménagement serait donc à coût nul pour les contribuables, et neutre pour les finances publiques.

À moyen et long terme, la commission formule des suggestions qui devraient nourrir les réflexions futures, en recommandant une révision du mode d'imposition des gains en capital et une réflexion sur un système d'imposition à deux volets.

La commission est convaincue que ces différentes initiatives auraient un impact direct et significatif sur la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie.

La réforme proposée par la commission comprend de nombreuses autres recommandations, visant les différents objectifs identifiés. Pour la commission, il est en effet possible de s'appuyer sur la fiscalité pour stimuler les investissements des entreprises, inciter au travail, encourager l'épargne personnelle, s'inscrire dans la logique du développement durable et adapter le financement des services publics à une société en évolution. La commission formule plusieurs propositions à cette fin.

La commission a porté une attention particulière à la perception par le gouvernement de tous les revenus fiscaux. Elle s'est par ailleurs assurée que la réforme proposée ne remettrait pas en cause la redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis.

❑ Se tourner vers l'avenir du Québec

Il revient maintenant au gouvernement d'assurer le suivi approprié des différentes recommandations présentées.

Avec la réforme proposée, la commission propose de s'appuyer sur la fiscalité pour « se tourner vers l'avenir du Québec ».

LISTE DES RECOMMANDATIONS

On trouvera ci-après les recommandations formulées par la commission, pour chacun des objectifs retenus.

PREMIER OBJECTIF : FAVORISER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET L'AUGMENTATION DU NIVEAU DE VIE

❑ Une réforme majeure du système fiscal

Recommandation n° 1

Afin de favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie, la commission recommande que le Québec s'engage dans une réforme majeure de la fiscalité comprenant trois étapes – chacune des étapes correspondant à des horizons différents.

— Dans une **première étape**, à court terme, la commission recommande que le gouvernement jette les bases d'un régime fiscal plus favorable à la croissance économique en procédant à une **réduction** de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale, **au bénéfice de l'ensemble des contribuables**. Cette réduction serait financée par une **diminution des dépenses fiscales** et par un **nouveau dosage des modes d'imposition**.

— Dans une **deuxième étape**, à moyen terme, la commission recommande que le gouvernement s'engage dans une **révision du mode d'imposition des gains en capital**, afin de définir une imposition plus cohérente.

— Dans une **troisième étape**, et à plus long terme, la commission recommande que la voie soit ouverte à **une réflexion en profondeur concernant les bases mêmes de l'imposition du revenu**, en **examinant la mise en place à terme d'un système d'imposition à deux volets (*dual income tax*)**.

Première étape – une action à court terme : la diminution des impôts sur le revenu, une révision des dépenses fiscales et un nouveau dosage des modes d'imposition

❑ La réforme proposée

Recommandation n° 2

La commission recommande un réaménagement des modes d'imposition conduisant à une réduction annuelle de **5,9 milliards de dollars** de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale, soit :

— une réduction de **4,4 milliards de dollars** de l'impôt sur le revenu des particuliers;

— une réduction de **1,1 milliard de dollars** de l'impôt sur le revenu des sociétés;

— une réduction de **430 millions de dollars** de la taxe sur la masse salariale.

Recommandation n° 3

La commission recommande que la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale soit d'abord financée par une révision des dépenses fiscales, en éliminant ou en resserrant plusieurs d'entre elles.

— La réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers serait financée par la révision des dépenses fiscales applicables aux particuliers, ainsi que par la révision des dépenses fiscales concernant les taxes à la consommation.

— La réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale serait financée par une révision des dépenses fiscales applicables aux sociétés.

Recommandation n° 4

La commission recommande que la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale soit également financée par un nouveau dosage des modes d'imposition.

En matière de choix des modes d'imposition, la commission s'est fixé les balises suivantes :

— déplacer une partie du poids de la fiscalité des impôts sur le revenu vers les taxes à la consommation et la tarification, en reconnaissant toutefois que les impôts sur le revenu doivent conserver un poids prédominant;

— tenir compte dans le choix des modes d'imposition de la nécessité de s'assurer d'une fiscalité compétitive;

— définir ses choix à l'intérieur de chacun des deux régimes, soit le régime applicable aux particuliers et le régime concernant les sociétés.

La commission recommande ainsi d'éviter des choix pouvant mener à un transfert de charge fiscale entre les sociétés et les particuliers.

❑ L'implantation de la réforme proposée : l'imposition des particuliers

Recommandation n° 5

La commission recommande l'élimination de la contribution santé.

L'élimination de la contribution santé permettrait de faire disparaître les incohérences observées dans les taux marginaux d'imposition dans le régime actuel.

L'abolition de la contribution santé représenterait à elle seule une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers de **734 millions de dollars**.

Recommandation n° 6

La commission recommande que le montant personnel de base soit porté à 18 000 $.

Cette majoration profiterait à tous les contribuables imposables et représenterait pour eux un gain annuel de **225 millions de dollars**.

Recommandation n° 7

La commission recommande une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu, jumelée à un barème d'imposition plus progressif.

La commission recommande que le nombre de tranches du barème d'imposition québécois soit augmenté, afin d'accroître la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers.

La commission recommande que le nombre de tranches du barème d'imposition québécois soit augmenté, afin d'accroître la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le nombre de taux du barème d'imposition passerait de quatre à neuf.

— Les taux marginaux inférieurs seraient réduits.

— Le taux marginal supérieur demeurerait inchangé à 25,75 %, mais il s'appliquerait à partir d'un revenu plus élevé.

Ces changements représenteraient une réduction globale de l'imposition des particuliers de **3,4 milliards de dollars**.

Recommandation n° 8

La commission recommande que le taux marginal d'imposition maximal du barème d'imposition des particuliers, incluant la fiscalité fédérale, ne dépasse pas 50 %.

Recommandation n° 9

La commission recommande que la réduction significative de l'impôt sur le revenu des particuliers soit financée :

— par une révision des dépenses fiscales dégageant des économies nettes de **1,010 milliard de dollars**;

  — La commission propose une réduction globale des dépenses fiscales, s'accompagnant de la bonification d'un nombre restreint de mesures fiscales répondant aux objectifs retenus.

— par un recours accru aux taxes à la consommation, soit :

  — des augmentations de taux dégageant des revenus fiscaux accrus de **2,665 milliards de dollars**,

  — une révision des dépenses fiscales liées aux taxes à la consommation, représentant des économies de **201 millions de dollars**;

— par une utilisation supplémentaire de la tarification, soit :

  — des économies additionnelles de **101 millions de dollars** grâce à la fiscalisation des tarifs des services de garde à contribution réduite,

  — une augmentation du prix de l'électricité patrimoniale ainsi qu'une nouvelle taxe à la surconsommation d'électricité pour le secteur domestique, dégageant **705 millions de dollars**.

Recommandation n° 10

La commission recommande une augmentation de 1,025 point de pourcentage du taux de la TVQ, le portant de 9,975 % à 11 %. Combiné avec la TPS, le taux passerait de 14,975 % à 16 %.

Cette augmentation permettrait de dégager des revenus de **1,294 milliard de dollars**.

Recommandation n° 11

La commission recommande que le taux de la taxe sur les primes d'assurance soit harmonisé avec celui de la TVQ, et soit établi à 11 %. Les primes d'assurances de personnes qui en sont actuellement exemptées le demeureraient.

Cette augmentation permettrait de dégager des revenus de **391 millions de dollars**.

Recommandation n° 12

La commission recommande que le taux de la taxe spécifique sur les produits du tabac soit augmenté, de manière prévisible, de 1 $ par année par cartouche pendant cinq années.

Cette augmentation permettrait de dégager des revenus de **160 millions de dollars** à terme.

Recommandation n° 13

La commission recommande que la taxe sur les boissons alcooliques soit augmentée de 0,078 $ additionnel par litre de bière chaque année pendant cinq ans.

Cette mesure permettrait de dégager des revenus de **210 millions de dollars** annuellement à terme.

Recommandation n° 14

La commission recommande d'augmenter la taxe sur les carburants à l'égard de l'essence et du diesel de 1 cent par litre par année pendant cinq ans, afin d'envoyer un signal clair en faveur d'une réduction de la consommation, tout en donnant le temps aux contribuables de s'adapter.

À terme, cette proposition permettrait de dégager **600 millions de dollars** de revenus fiscaux annuellement.

Recommandation n° 15

La commission recommande d'augmenter et de moduler le droit d'immatriculation additionnel appliqué aux véhicules de luxe pour les véhicules de plus de 50 000 $.

Ainsi, le taux qui est actuellement de 1 % sur la valeur excédant 40 000 $ d'un véhicule :

— demeurerait de 1 % sur la tranche de valeur excédant 40 000 $, sans excéder 50 000 $;

— passerait à 2 % sur la tranche de valeur excédant 50 000 $, sans excéder 60 000 $;

— passerait à 3 % sur la tranche de valeur excédant 60 000 $.

La commission recommande également que les véhicules électriques ne soient plus soumis à ces droits additionnels, afin de récompenser leurs bénéfices environnementaux.

Cette proposition permettrait de dégager **11 millions de dollars** de revenus fiscaux annuellement.

Recommandation n° 16

La commission recommande de dégager un montant de **310 millions de dollars** pour la bonification du crédit d'impôt pour la solidarité, afin de protéger les plus démunis contre une détérioration de leur situation financière pouvant résulter du nouveau dosage des impôts et des augmentations de taxes proposés.

Ce montant s'ajoute aux autres mesures proposées par la commission et profitant aux plus démunis, dont :

— la majoration du montant personnel de base;

— la réduction des taux d'imposition;

— la bonification de la prime au travail que la commission recommande par ailleurs.

❑ L'implantation de la réforme proposée : l'imposition des sociétés

Recommandation n° 17

La commission recommande de réduire de 11,9 % à 10 % le taux d'imposition sur le revenu des sociétés.

Cette baisse de près de 2 points de pourcentage du taux d'imposition correspond à une baisse de près de 16 % du taux d'imposition. Le taux d'imposition combiné au taux fédéral passerait ainsi à 25 %.

Cette réduction d'impôt représenterait un gain de **675 millions de dollars** pour les sociétés.

Recommandation n° 18

La commission recommande la mise en place d'une « prime à la croissance » pour les PME. La nouvelle « prime à la croissance » remplacerait l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises.

Cette prime prendrait la forme d'un crédit d'impôt ou d'une déduction permettant de réduire pour les sociétés privées de 10 % à 4 % le taux d'imposition sur les revenus des sociétés pour la tranche de revenu imposable entre 100 000 $ et 500 000 $.

La nouvelle prime encouragerait les petites entreprises à croître afin d'accéder au niveau de revenus permettant de bénéficier du traitement fiscal avantageux.

L'admissibilité à cette nouvelle prime serait limitée aux sociétés privées sous contrôle canadien ayant un capital versé inférieur à 15 millions de dollars, comme pour l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises.

De plus, l'accès à ce taux serait limité aux sociétés ayant au moins cinq employés.

La « prime à la croissance » représenterait un coût de **470 millions de dollars**, soit 80 millions de dollars de moins que l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises.

Recommandation n° 19

La commission recommande de réduire de 2,7 % à 1,6 % le taux de la taxe sur la masse salariale pour les PME.

Cette réduction représenterait un allègement de la charge fiscale de **430 millions de dollars** pour les PME.

Recommandation n° 20

La commission recommande que la réduction de l'imposition des sociétés soit financée par :

— une révision des dépenses fiscales dont bénéficient les entreprises dégageant des économies nettes de **1,1 milliard de dollars**, soit :

  — la fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt pour les grandes entreprises, dégageant à terme des économies récurrentes de **325 millions de dollars**,

  — l'élimination de l'actuelle déduction pour petite entreprise, représentant une économie récurrente de **550 millions de dollars,** pour une économie nette de 80 millions de dollars après prise en compte de la nouvelle « prime à la croissance »,

  — certaines bonifications à des mesures fiscales concernant le secteur culturel, évaluées à **5 millions de dollars**,

  — la révision d'autres dépenses fiscales, permettant de dégager des économies supplémentaires de **205 millions de dollars**;

— un recours supplémentaire à la tarification, soit une augmentation du prix de l'électricité patrimoniale, dégageant **500 millions de dollars**.

Recommandation n° 21

Pour ce qui est de la révision des dépenses fiscales dont bénéficient les sociétés, la commission recommande de ne maintenir totalement ou partiellement le principe de remboursabilité que pour les sociétés privées sous contrôle canadien dont le revenu imposable est inférieur à 800 000 $ et dont le capital versé mondial consolidé ne dépasse pas 50 millions de dollars.

La commission recommande par ailleurs que pour toutes les sociétés, la cotisation au Fonds des services de santé soit prise en compte dans la détermination de la part remboursable du crédit d'impôt, en plus de l'impôt sur le revenu.

Cette mesure dégagerait à terme des économies récurrentes de **325 millions de dollars**.

Cette mesure pourrait être mise en place graduellement, sur cinq ans, afin de donner la possibilité aux sociétés de s'adapter.

Recommandation n° 22

Toujours pour ce qui est de la révision des dépenses fiscales dont bénéficient les sociétés, la commission a identifié certaines bonifications à des mesures fiscales concernant le secteur culturel, évaluées à **5 millions de dollars**.

La commission recommande également d'étudier la possibilité d'imposer une taxe sur les services Internet résidentiels, afin de soutenir, notamment, le financement de mesures fiscales existantes ou nouvelles visant la culture.

Deuxième étape – une perspective à moyen terme : une révision de l'imposition des gains en capital

Recommandation n° 23

La commission recommande une révision globale de l'imposition des gains en capital.

Cette révision viserait à traiter plus équitablement les gains en capital, comparativement aux autres sources de revenus.

— Il s'agit d'une révision de moyen terme demandant une coordination à l'échelle canadienne, afin d'éviter que la réalisation des gains en capital ne se déplace simplement à l'extérieur du Québec, si le Québec faisait cavalier seul.

— La révision ne serait pas appliquée de façon rétroactive, c'est-à-dire qu'elle ne s'appliquerait pas aux gains en capital antérieurs à la mise en application de la réforme recommandée.

Recommandation n° 24

La commission recommande l'élimination de l'inclusion partielle du gain en capital et son remplacement par la prise en compte du gain en capital réel, soit le gain en capital tenant compte de l'inflation. Le gain en capital serait ainsi imposé normalement, comme n'importe quel autre revenu.

— Pour les gains en capital réalisés lors de la disposition d'un bien détenu pendant moins d'un an, le gain en capital devrait être imposé comme n'importe quel autre revenu.

— Passé ce délai d'un an, le gain en capital réalisé serait ajusté pour tenir compte de l'inflation.

Il s'agirait d'un changement à moyen terme demandant une coordination entre les autres provinces et le gouvernement fédéral.

Recommandation n° 25

La commission recommande le maintien d'un traitement particulier concernant le gain en capital obtenu sur les résidences principales.

Un resserrement devrait cependant être envisagé, afin :

— d'exclure les gains découlant de comportements spéculatifs;

— d'imposer une part des gains découlant de rendements exceptionnels en limitant l'exemption à un montant cumulatif à vie de 1 million de dollars, indexé.

Il s'agirait d'un changement à moyen terme demandant une coordination entre les autres provinces et le gouvernement fédéral.

Recommandation n° 26

La commission recommande de remplacer l'exonération cumulative des gains en capital actuelle par une contribution additionnelle au régime enregistré d'épargne-retraite (REER), afin de stimuler directement l'épargne pour la retraite.

Il s'agirait d'un changement à moyen terme demandant une coordination entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Recommandation n° 27

La commission recommande que le traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions accordées aux employés soit aboli.

Il s'agirait d'un changement à moyen terme demandant une coordination entre les provinces et le gouvernement fédéral. À court terme, la commission formule d'autres recommandations (recommandation n° 41).

Troisième étape - une réflexion à long terme : l'examen d'un système d'imposition à deux volets

Recommandation n° 28

Afin de rendre l'imposition du revenu plus favorable à la croissance économique et à l'augmentation du niveau de vie, la commission recommande d'examiner la mise en place à terme par le Québec d'un système d'imposition à deux volets, suivant en cela l'exemple des pays scandinaves.

La commission tient à souligner que des analyses plus poussées devraient être réalisées pour déterminer si cette voie est en définitive celle qui devrait être privilégiée à plus long terme.

La collaboration des autres juridictions canadiennes serait par ailleurs essentielle.

DEUXIÈME OBJECTIF : STIMULER LES INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES

Recommandation n° 29

La commission recommande de bonifier le crédit d'impôt pour la création de titres multimédias afin de revenir en partie sur le resserrement effectué en juin 2014. Le taux de la catégorie 1 passerait de 24 % à 28 % alors que le taux de la catégorie 2 passerait de 21 % à 25 %. Le taux de la prime au français admissible à la catégorie 1 passerait de 6 % à 7 %.

La commission recommande cependant que la bonification du taux du crédit d'impôt s'accompagne de la fixation d'un plafond au crédit d'impôt égal à 25 000 $ par année par emploi admissible.

Recommandation n° 30

La commission recommande le maintien du crédit pour recherche scientifique et développement expérimental dans sa forme actuelle, et plus précisément :

— le maintien à 14 % du taux du crédit d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental pour les grandes entreprises;

— le maintien à 30 % du taux du crédit d'impôt pour recherche scientifique et développement expérimental pour les PME;

— la mise en place de mesures budgétaires afin de soutenir la commercialisation des résultats de la recherche et du développement pour les PME.

Recommandation n° 31

La commission recommande que le crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques soit maintenu jusqu'à son terme prévu, soit jusqu'au 31 décembre 2025, mais qu'il ne soit pas reconduit par la suite.

Recommandation n° 32

La commission recommande que le moratoire concernant le crédit d'impôt pour l'intégration des technologies de l'information et des télécommunications dans les PME manufacturières soit levé.

Recommandation n° 33

La commission recommande le maintien du congé fiscal pour les grands projets industriels d'investissement (C2i).

À son terme prévu en 2015, un examen des résultats obtenus devrait cependant être réalisé afin de vérifier ses impacts réels et son utilisation avant sa prolongation.

Recommandation n° 34

La commission recommande l'abolition immédiate des taux du crédit d'impôt de base à l'investissement, applicable aux régions centrales.

Pour les régions admissibles à un taux bonifié, soit les zones éloignées et les zones intermédiaires, la commission en recommande l'abolition complète en 2018. Jusqu'à son abolition, le taux applicable dans ces régions serait ajusté en fonction de l'abolition immédiate du crédit d'impôt pour les régions centrales.

Recommandation n° 35

La commission recommande que, comme prévu, le taux du crédit d'impôt applicable à l'achat d'actions du Fonds de solidarité FTQ et de Fondaction soit uniformisé à 15 %.

Recommandation n° 36

La commission recommande que le taux du crédit d'impôt applicable à l'achat d'actions du fonds Capital régional et coopératif Desjardins soit réduit de 45 % à 25 %.

Recommandation n° 37

La commission recommande d'augmenter de 60 % à 70 % la proportion minimale des investissements admissibles que les trois fonds fiscalisés doivent effectuer notamment dans des PME québécoises – ce que l'on appelle la « norme d'investissement ».

Afin de leur donner les moyens de respecter la nouvelle norme, aucun plafond d'émissions annuelles ne serait imposé aux fonds de travailleurs. Dans le cas de Capital régional et coopératif Desjardins, le plafond de capitalisation total de 1,25 milliard de dollars serait aboli, le fonds pouvant émettre 150 millions de dollars annuellement.

Recommandation n° 38

Afin de faire bénéficier les trois fonds fiscalisés d'une plus grande marge de manœuvre dans leurs décisions d'investissement, la commission recommande que le gouvernement augmente la période de détention minimale des actions.

— Pour les deux fonds de travailleurs, cette durée serait portée de 2 ans à 5 ans.

— Dans le cas de Capital régional et coopératif Desjardins, la durée serait portée de 7 ans à 10 ans.

Recommandation n° 39

Afin de stimuler les investissements en facilitant le transfert d'entreprises entre personnes ayant un lien de dépendance, la commission identifie trois solutions qu'elle recommande au gouvernement d'envisager.

— La première solution consisterait à s'entendre avec le gouvernement fédéral pour que la vente d'entreprise des parents à leurs enfants par l'intermédiaire d'une société soit admissible à l'exonération des gains en capital sous certaines conditions précises.

— Selon la deuxième solution, le Québec interviendrait indépendamment du gouvernement fédéral et corrigerait la situation uniquement à l'égard de l'impôt du Québec, sous des conditions précises.

— La troisième solution consisterait, pour le Québec, à accorder à toutes les entreprises le traitement actuellement permis aux entreprises agricoles ou aux entreprises de pêche. Son application en dehors des entreprises agricoles ou des entreprises de pêche nécessiterait une concertation avec le gouvernement fédéral.

Dans toutes les solutions identifiées, la commission insiste sur l'importance de définir des règles fiscales particulières pour les transactions liées réellement à la relève d'entreprise familiale.

Recommandation n° 40

Dans le cas de l'exonération des gains en capital pour la vente d'un terrain agricole, la commission recommande de mettre fin à l'admissibilité des biens agricoles dès lors qu'ils n'ont plus un usage agricole.

Recommandation n° 41

En l'absence d'une entente entre les gouvernements de toutes les provinces concernant l'abolition du traitement préférentiel offert aux options d'achat d'actions accordées aux employés, la commission formule la recommandation suivante.

Pour les sociétés publiques par actions, la commission reconnaît que le traitement fiscal des options d'achat d'actions est au cœur même des raisons ayant entraîné leur mise en place. Dans le contexte actuel, la commission recommande que le Québec s'harmonise avec les dispositions en place ailleurs au Canada afin d'éviter de voir se déplacer des contribuables à revenu élevé au profit d'autres provinces.

Pour les sociétés privées, la commission recommande le maintien du traitement actuel.

TROISIÈME OBJECTIF : INCITER AU TRAVAIL

Recommandation n° 42

Pour s'attaquer à la problématique des taux marginaux implicites d'imposition élevés, la commission recommande la création d'un « bouclier fiscal » dont l'objectif serait de réduire le taux marginal implicite d'imposition lié à un accroissement annuel de revenu.

Ce « bouclier fiscal » prendrait la forme d'une déduction de 50 % de la hausse des revenus de travail jusqu'à une hausse maximale de 5 000 $ par ménage, et s'appliquant au revenu net – créant un « revenu net ajusté » – servant au calcul des crédits sociofiscaux suivants :

— la prime au travail, y compris sa bonification et la nouvelle prime aux travailleurs d'expérience que recommande la commission;

— le crédit d'impôt pour la solidarité;

— le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants.

Cette mesure aurait un coût de **90 millions de dollars**.

Recommandation n° 43

Pour favoriser le maintien ou le retour sur le marché du travail des travailleurs approchant la retraite ou l'ayant déjà prise, la commission recommande de remplacer le crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience par une prime aux travailleurs d'expérience qui s'ajouterait à la prime au travail.

La prime s'appliquerait sur les revenus de travail excédant 5 000 $, jusqu'à concurrence d'un revenu excédentaire de 10 000 $.

Le crédit d'impôt serait offert dès l'âge de 60 ans. Le taux du crédit serait de 15 % à partir de l'âge de 60 ans et jusqu'à l'âge de 64 ans, pour un crédit d'impôt maximal de 1 500 $. Ce taux passerait à 25 % à partir de l'âge de 65 ans, pour un crédit d'impôt maximal de 2 500 $.

À partir d'un revenu de travail de 30 000 $, le montant maximal serait réduit de 10 % pour chaque dollar de revenu de travail additionnel.

Cette mesure aurait un coût annuel total de **335 millions de dollars**. En tenant compte du coût du crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience qu'elle remplace, le coût net de la mesure serait de 275 millions de dollars.

Recommandation n° 44

Afin de récompenser davantage les efforts de travail et de renforcer les incitations à intégrer le marché du travail, la commission recommande la bonification de la prime au travail.

Les taux de supplémentation de la prime au travail pour les ménages ne présentant aucune contrainte sévère à l'emploi seraient augmentés de 2 points de pourcentage pour les ménages sans enfants et de 2,5 points de pourcentage pour les ménages avec enfants. Les taux de supplémentation des revenus de travail passeraient donc à 9 % pour les personnes seules et les couples sans enfants, à 27,5 % pour les couples ayant des enfants et à 32,5 % pour une famille monoparentale.

Une bonification analogue au taux de supplémentation serait appliquée dans le cas d'un ménage comptant un adulte présentant des contraintes sévères à l'emploi.

La prime au travail continuerait d'être réductible en fonction du revenu familial selon un taux de récupération des bénéfices de 10 % pour chaque dollar de revenu qui excède le seuil de revenu applicable, selon le type de ménage. Ces seuils de réduction seraient inchangés.

Cette recommandation aurait un coût total de **107 millions de dollars**.

Recommandation n° 45

En lien avec la bonification de la prime au travail, la commission recommande que les seuils de revenu à partir desquels le crédit d'impôt pour le soutien aux enfants devient réductible en fonction du revenu soient augmentés de 34 280 $ à 36 273 $ pour une famille monoparentale et de 47 196 $ à 50 310 $ pour un couple ayant des enfants.

En plus de cette modification, la commission recommande que le taux de réduction des montants versés en vertu du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants passe de 4 % à 3 %.

La commission recommande par ailleurs que la portion universelle du crédit soit éliminée. Les couples ayant deux enfants et des revenus de près de 170 000 $ ne recevraient plus aucun montant en vertu du crédit d'impôt pour le soutien aux enfants.

Au net, cette recommandation aurait un coût de **6 millions de dollars**.

Recommandation n° 46

La commission recommande au gouvernement du Québec de ne pas s'harmoniser avec la mesure fédérale de fractionnement du revenu familial.

QUATRIÈME OBJECTIF : ENCOURAGER L'ÉPARGNE PERSONNELLE

Voir également la recommandation n° 26 et les recommandations nos 35 à 38

Recommandation n° 47

Afin de s'assurer que les sommes épargnées dans un REER soient d'abord et avant tout utilisées pour la retraite, la commission recommande que soit imposée une pénalité atteignant au maximum 10 % lors d'un retrait d'une somme dans un REER avant l'âge de 55 ans, sauf dans certaines circonstances particulières.

La commission recommande également que la retenue à la source passe au taux d'imposition maximal pour tout retrait avant 55 ans, afin d'ajouter aux éléments dissuasifs.

Recommandation n° 48

La commission recommande qu'une réflexion soit entreprise par le Québec, en collaboration avec le gouvernement fédéral et les provinces, afin de mieux arrimer le REER et le CELI et ainsi améliorer la cohérence globale des incitatifs à l'épargne.

CINQUIÈME OBJECTIF : S'INSCRIRE DANS LA LOGIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Voir également les recommandations n^{os} 14 et 15

Recommandation n° 49

La commission recommande d'augmenter de 0,8 cent par kilowattheure le coût du bloc patrimonial sur deux ans et de maintenir ensuite son indexation.

Les revenus additionnels produits par cette hausse serviraient au financement de la réforme fiscale proposée par la commission, en utilisant les sommes dégagées respectivement pour les particuliers et pour les sociétés.

Les revenus découlant de l'indexation continueraient d'être versés au Fonds des générations.

Cette mesure permettrait de dégager des revenus annuels totaux de **1,123 milliard de dollars**, soit :

— **623 millions de dollars** auprès des particuliers;

— **500 millions de dollars** auprès des sociétés.

Recommandation n° 50

La commission recommande l'imposition d'une taxe de 10 % sur la consommation d'électricité domestique moyenne excédant 80 kilowattheures par jour.

Cette mesure permettrait de dégager annuellement **82 millions de dollars**.

Recommandation n° 51

La commission recommande que le Québec intègre mieux les principes du développement durable par l'écofiscalité et l'application du principe de l'utilisateur-payeur ou du pollueur-payeur.

À cette fin, la commission recommande au gouvernement de suivre de près les recherches et les expériences en matière d'écofiscalité, tant sur le plan international que canadien et québécois, de manière à recueillir le plus d'informations possibles pour maximiser les bienfaits que pourrait retirer la société québécoise de ce type d'imposition.

SIXIÈME OBJECTIF : PERCEVOIR TOUS LES REVENUS FISCAUX

La lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives

Recommandation n° 52

Considérant les gestes déjà posés, la commission recommande que le Québec poursuive la lutte engagée contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives.

Recommandation n° 53

La commission recommande au gouvernement du Québec d'intensifier les discussions avec les autres provinces et le gouvernement fédéral, dans le but de favoriser davantage la collaboration entre les différentes juridictions.

Concrètement, cette question devrait être mise à l'ordre du jour de rencontres interprovinciales ou fédérales-provinciales, par exemple dans le cadre des conférences des ministres des Finances ou du Conseil de la fédération.

Recommandation n° 54

Pour la commission, le gouvernement du Québec doit clairement manifester sa préoccupation concernant la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international.

Le Québec devrait appuyer avec force les efforts internationaux de lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives.

La commission recommande que le Québec établisse un centre de savoir-faire concernant la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international. Une telle initiative représente un moyen pour jouer un rôle de premier plan dans cette lutte.

La commission recommande également que le gouvernement fédéral soit interpellé afin qu'il fasse état aux provinces et à la population de l'importance du problème et des solutions qu'il met ou entend mettre en œuvre.

Recommandation n° 55

La commission recommande que des initiatives simples soient mises en œuvre afin d'assurer un meilleur suivi du traitement des dossiers des contribuables lors d'une vérification.

— La commission fait notamment référence à la numérotation des projets de cotisation. Une telle numérotation permettrait de suivre plus facilement la progression des différents dossiers des contribuables.

— La commission recommande également que le gouvernement évalue la mise en place d'un mécanisme de règlement de conflits.

— De plus, une évaluation du service à la clientèle devrait être effectuée après chaque vérification.

— En dernier lieu, Revenu Québec devrait tenir des statistiques publiques concernant la proportion des avis de nouvelles cotisations maintenus à la suite d'un appel ou d'un litige.

La perception de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu liés au commerce électronique

Recommandation n° 56

Concernant le commerce électronique, la commission recommande que le gouvernement du Québec entreprenne des discussions avec le gouvernement fédéral afin que ce dernier accepte d'administrer, pour le compte du gouvernement du Québec, les inscriptions qui deviendraient obligatoires dans le régime de la TVQ pour les entreprises situées à l'extérieur du Québec effectuant des fournitures au Québec sans y avoir de présence physique ou significative.

Recommandation n° 57

Dans le cas de la perception des taxes de vente lors des transactions par Internet effectuées par des fournisseurs de pays étrangers, la commission recommande que le gouvernement du Québec fasse pression sur le gouvernement fédéral afin qu'il intensifie ses efforts dans le cadre des travaux en cours de l'OCDE.

Recommandation n° 58

Pour la perception de la taxe de vente liée au commerce électronique effectué avec le reste du Canada et avec les pays étrangers, la commission est d'avis que le gouvernement du Québec devrait assumer un leadership dans ce dossier, parmi l'ensemble des provinces canadiennes.

Recommandation n° 59

Pour ce qui est de la perception des impôts sur le revenu des sociétés liés au commerce électronique, et tout comme pour la perception des taxes de vente lors des transactions effectuées avec des pays étrangers en utilisant le commerce électronique, la commission recommande que le gouvernement du Québec fasse pression sur le gouvernement fédéral afin qu'il intensifie ses efforts dans le cadre des travaux en cours de l'OCDE.

Un meilleur encadrement des dispositions concernant les fiducies

Recommandation n° 60

Pour mettre fin aux situations préoccupantes résultant de l'utilisation des fiducies pour déplacer l'assiette fiscale à l'extérieur du Québec, la commission recommande au gouvernement du Québec d'engager des discussions avec le gouvernement fédéral et les provinces afin :

— de s'entendre pour modifier la disposition fiscale prévoyant que le revenu payable par une fiducie à ses bénéficiaires soit réputé, sauf exceptions, un revenu provenant d'un bien;

— que le revenu de biens tiré de la location de certains immeubles et les gains en capital provenant de leur aliénation puissent être assujettis à l'impôt sur le revenu en fonction de la localisation des immeubles plutôt que de la résidence de la fiducie.

Dans le cas où les démarches auprès du gouvernement fédéral et des provinces ne donneraient pas les résultats souhaités, la commission recommande au gouvernement du Québec d'envisager la possibilité d'agir unilatéralement afin d'assujettir à l'impôt les revenus d'entreprise exploitée au Québec et les revenus de location provenant d'un immeuble situé au Québec. Le Québec pourrait accorder un crédit d'impôt pour compenser l'impôt perçu par une autre province.

Recommandation n° 61

Pour ce qui est de l'utilisation des fiducies pour contourner le concept de sociétés associées, le gouvernement du Québec a déjà adopté, dans certaines circonstances, des dispositions selon lesquelles une fiducie est réputée être une société, pour l'application des règles d'association, les bénéficiaires de la fiducie étant réputés être les actionnaires de la société.

La commission recommande que des dispositions semblables soient adoptées pour l'interprétation des concepts de « liens de dépendance », de « sociétés associées » et de « personnes liées » lorsqu'une fiducie est utilisée à l'intérieur d'un groupe corporatif.

Recommandation n° 62

La commission recommande au gouvernement d'engager des discussions avec le gouvernement fédéral afin de modifier les règles en vigueur concernant le fractionnement du revenu et plus précisément le concept de revenu fractionné.

La commission propose d'élargir l'impôt sur le revenu fractionné pour les enfants mineurs aux enfants majeurs et au conjoint, à l'exception de ceux d'entre eux prenant une part active à l'entreprise.

En assujettissant ces contribuables à l'impôt sur le revenu fractionné, on diminuerait de façon importante certains types de planification s'appuyant sur le fractionnement du revenu.

Recommandation n° 63

La commission recommande au gouvernement d'engager des discussions avec le gouvernement fédéral afin de limiter certaines planifications entourant l'exonération cumulative des gains en capital.

Ainsi, la commission propose de ne plus permettre à un enfant mineur de bénéficier de l'exonération cumulative des gains en capital, lors d'un transfert d'actions à une personne avec laquelle le mineur n'a aucun lien de dépendance, afin de limiter les planifications fiscales s'y rattachant.

De plus, l'exonération cumulative des gains en capital ne devrait être admissible qu'aux enfants majeurs et au conjoint qui prennent une part active à l'entreprise familiale.

SEPTIÈME OBJECTIF : ADAPTER LA FISCALITÉ À UNE SOCIÉTÉ EN ÉVOLUTION

La tarification des services de garde à contribution réduite

Recommandation n° 64

La commission recommande une révision du mode de financement des services de garde à contribution réduite par la fiscalisation d'un tarif unique. Cette révision vise avant tout à assurer la pérennité du réseau des services de garde à contribution réduite.

La commission s'est ainsi assurée, dans la définition de sa proposition, de ne pas alourdir le coût des services de garde pour la plupart des familles, par rapport à un financement à 7,30 $, par jour et même à le réduire, pour les ménages à faible ou à moyen revenu.

Le scénario proposé par la commission consiste :

— à fixer le tarif brut, avant la compensation fiscale, à 35 $ par jour;

— à le rendre admissible au crédit d'impôt remboursable pour frais de garde du Québec, qui serait bonifié;

— à indexer ensuite le tarif annuellement.

Le système de versement anticipé du crédit d'impôt pour frais de garde devrait par ailleurs être adapté afin de s'assurer que toutes les familles touchées par le changement pourront en bénéficier dès son entrée en vigueur.

La commission recommande également l'application aux services de garde en milieu scolaire d'une révision respectant le principe de la fiscalisation, mais adaptée à la particularité de la garde en milieu scolaire.

La saine gestion des dépenses fiscales

Recommandation n° 65

Le gouvernement a indiqué sa volonté d'appliquer un mécanisme d'arbitrage aussi appelé « cran d'arrêt » aux dépenses budgétaires. La commission recommande que la même logique soit appliquée aux dépenses fiscales.

Ce contrôle serré ferait en sorte que de nouvelles dépenses fiscales ne pourraient pas être mises en place si des dépenses fiscales d'une ampleur équivalente ne sont pas en même temps supprimées.

Recommandation n° 66

La commission recommande que les dépenses fiscales soient soumises à une évaluation périodique.

Ce cadre d'évaluation périodique s'appliquerait à l'ensemble des dépenses fiscales.

Le cadre retenu préciserait le délai au terme duquel il serait requis de procéder à une réévaluation, par exemple au bout d'un délai de cinq ans.

Recommandation n° 67

La commission recommande d'intégrer la reddition de comptes relative aux dépenses fiscales dans les documents budgétaires déposés à l'Assemblée nationale.

Recommandation n° 68

Pour accroître la transparence budgétaire, la commission recommande que la liste des sociétés bénéficiaires de crédits d'impôt remboursables, au-delà d'un certain seuil, soit publiée, ainsi que les montants en cause.

Recommandation n° 69

La commission recommande que la question de la concurrence fiscale interprovinciale soit mise à l'ordre du jour des rencontres interprovinciales ou fédérales-provinciales, par exemple dans le cadre des conférences des ministres des Finances ou du Conseil de la fédération.

HUITIÈME OBJECTIF : ASSURER LA REDISTRIBUTION ÉQUITABLE DE LA RICHESSE COLLECTIVE ET UN SOUTIEN ADÉQUAT AUX PLUS DÉMUNIS

Voir également les recommandations n^{os} 6, 7 et 44

Recommandation n^{o} 70

Afin de protéger les plus démunis contre une détérioration de leur situation financière pouvant résulter du nouveau dosage des impôts et des taxes proposé, la commission propose une bonification des paramètres du crédit d'impôt pour la solidarité de 310 millions de dollars.

La commission recommande que les augmentations soient :

— de 75 $ du montant de base, soit une bonification de 27 % par rapport au montant de base actuel de 278 $;

— de 75 $ du montant pour conjoint, soit une bonification de 27 % par rapport au montant pour conjoint actuel de 278 $;

— de 50 $ du montant additionnel pour personne vivant seule, soit une bonification de 38 % par rapport au montant additionnel pour personne vivant seule actuel de 133 $.

Recommandation n^{o} 71

Concernant la gestion du crédit d'impôt pour la solidarité, la commission recommande que les moyens appropriés soient déployés pour s'attaquer aux importantes lacunes identifiées récemment.

ANNEXE 1 : LA COMMISSION D'EXAMEN SUR LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE

❑ Les membres de la commission

M. Luc Godbout (président) est directeur du Département de fiscalité à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques. Il a consacré ses recherches récentes à la structure fiscale, aux conséquences du vieillissement de la population sur les finances publiques ainsi qu'au financement des régimes publics de retraite.

M^me^ Dana Ades-Landy est vice-présidente à la Banque Scotia et présidente de l'Association des femmes en finance du Québec. Elle a également travaillé à la Banque Laurentienne du Canada et à la Banque Nationale du Canada.

M. Pierre-Carl Michaud est professeur agrégé au Département des sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal et titulaire de la chaire Industrielle Alliance sur les enjeux économiques des changements démographiques. Il se spécialise dans les questions d'enjeux économiques liés au vieillissement de la population telles que la préparation de la retraite et la santé.

M^me^ Danièle Milette est fiscaliste. Ancienne associée chez Deloitte, de 2007 à mai 2014, Mme Milette se spécialise dans les services de fiscalité aux PME. Elle a participé depuis le début de sa carrière à plusieurs comités de l'Association de planification fiscale et financière.

M. Yves St-Maurice est économiste. Anciennement directeur principal et économiste en chef adjoint pour la Fédération des caisses Desjardins du Québec, il a également travaillé comme économiste principal et directeur associé du Conference Board du Canada.

M. Jean-Pierre Vidal, CPA, CA, est professeur agrégé en fiscalité à HEC Montréal. Ses domaines d'expertise sont la fiscalité internationale, l'éthique en fiscalité et la méthodologie de recherche en fiscalité.

M. Luc Villeneuve, FCPA, FCA, est président de Deloitte au Québec depuis 2009. Au sein de cette organisation depuis 1974, M. Villeneuve y a occupé plusieurs fonctions stratégiques, notamment dans le service d'audit. De plus, il a été en 2012-2013 président de la Fédération des chambres de commerce du Québec et président de l'Institut des administrateurs de sociétés du Québec de 2007 à 2009.

M^me^ Carole Vincent est économiste, consultante et chercheuse en études économiques. Forte de plusieurs années de travail dans des organismes de recherche, elle possède une grande expérience dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, notamment en matière de fiscalité des particuliers et de participation au marché du travail.

ANNEXE 2 : LES CONSULTATIONS PUBLIQUES DE LA COMMISSION

1. LES FORUMS CITOYENS

— Lundi 29 septembre 2014 : Lévis

— Mercredi 1er octobre 2014 : Sherbrooke

— Jeudi 2 octobre 2014 : Montréal

— Lundi 6 octobre 2014 : Gatineau

— Mardi 7 octobre 2014 : Rouyn-Noranda

— Mercredi 8 octobre 2014 : Saguenay

— Jeudi 9 octobre 2014 : Rimouski

2. LISTE DES INTERVENANTS RENCONTRÉS LORS DES AUDIENCES PUBLIQUES

Montréal

20 octobre 2014 :

— Alliance numérique

— Jeux WB Montréal

— Techno Montréal

— Les sociétés de recherche sous contrat

— Regroupement des producteurs multimédias

— FRAPRU

— Coalition régionale des étudiants de Montréal

— Chantier de l'économie sociale

— Écotech

— Université de Montréal

— FECQ

— Fédération des chambres de commerce du Québec

21 octobre 2014 :

— Fondaction CSN

— CRCD

— FIERA Capital

— Réseau Capital

— Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

— APCHQ

— Office des personnes handicapées du Québec

— Association québécoise des CPE

— Ordre des CPA

— Vivian Labrie

— IREC

— Association professionnelle des conseillers en services financiers

— Association québécoise pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne

22 octobre 2014 :

— Ville de Montréal et Communauté métropolitaine de Montréal

— Association de médiation fiscale

— Société de transport de Montréal

— Aéro Montréal

— CQCD

— Manufacturiers et exportateurs du Québec

— Juste pour rire

— CPQ

— Montréal International

— Chambre de commerce de Montréal métropolitain

— Brigitte Alepin

23 octobre 2014 :

— Quebecor Média, Groupe TVA, Groupe Archambault et Groupe Sogides inc.

— Association nationale des éditeurs de livres

— Association québécoise de la production médiatique

— Alliance québécoise des techniciens de l'image et du son (AQTIS), ARRQ, UDA, SARTEC, GMMQ et SPACQ

— Alliance Québec Animation

— Association DOC Québec

— Guilde canadienne des réalisateurs du Québec

— Union des artistes

— Association nationale des doubleurs professionnels

— Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo

— Regroupement des producteurs de cinéma du Québec

— Conseil québécois de la production de langue anglaise (Quebec English-Language Production Council)

— Coalition de 12 sociétés du secteur des effets visuels au Québec

— Alliance internationale des employés de scène, de théâtre, des techniciens de l'image, des artistes et des métiers connexes des États-Unis, ses territoires et du Canada

24 octobre 2014 (séance à huis clos) :

— Bombardier

— Centre québécois de formation en fiscalité

— CGI

— EEDAE

— Technicolor

— UBISOFT

— Moment Factory

Québec

28 octobre 2014 :

— Association de l'exploration minière du Québec

— Fédération des producteurs forestiers québécois

— Pétrolia

— FTQ

— CSQ

— CSN

— SPGQ

— Fédération québécoise des municipalités

— Fonds de solidarité FTQ

29 octobre 2014 :

— Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ)

— UPA

— Association des restaurateurs du Québec

— AQESSS

— Coalition québécoise pour le contrôle du tabac

— Coalition québécoise sur la problématique du poids

— FEUQ

— CADEUL

— Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes

— Association des économistes québécois

— Coalition des tables régionales d'organismes communautaires et de la Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

30 octobre 2014 :

— Association canadienne de la technologie de l'information

— Association des producteurs de théâtre privé

— Association québécoise des technologies

— SWITCH

— Montréal In Vivo

— C2MI

— Conseil québécois de la coopération de la mutualité

— Union des municipalités du Québec

— Collectif pour un Québec sans pauvreté

— Chantier Davie

— Table maricole du Québec

— Association des distillateurs canadiens

3. LISTE DES INTERVENANTS AYANT DÉPOSÉS UN MÉMOIRE

— Aéro Montréal

— AGORA Fiscalité Inc.

— Alain Pelletier

— Alliance internationale des employés de scène, de théâtre, des techniciens de l'image, des artistes et des métiers connexes des États-Unis, ses territoires et du Canada (AIEST)

— Alliance numérique

— Alliance Québec Animation (AQA)

— Alliance québécoise des techniciens de l'image et du son (AQTIS) & ARRQ, UDA, SARTEC, GMMQ, SPACQ

— André Huot

— Anges Québec

— AREQ (CSQ), Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec

— Association canadienne de l'enseignement coopératif, comité Québec (ACDEC-Québec) en collaboration avec le Service des stages et du placement de l'Université de Sherbrooke

— Association canadienne de la technologie de l'information (ACTI)

— Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP)

— Association canadienne du logiciel de divertissement (ACLD)

— Association de l'exploration minière du Québec (AEMQ)

— Association de médiation fiscale

— Association de planification fiscale et financière (APFF)

— Association des distillateurs canadiens

— Association des économistes québécois (ASDEQ)

— Association des haltes-garderies communautaires du Québec (AHGCQ)

— Association des producteurs de théâtre privé (APTP)

— Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ)

— Association des Propriétaires Fonciers du Québec

— Association des restaurateurs du Québec (ARQ)

— Association DOC Québec

— Association minière du Québec (AMQ)

— Association nationale des Doubleurs Professionnels (ANDP)

— Association nationale des éditeurs de livres (ANEL)

— Association pour la Protection des Intérêts des Consommateurs de la Côte-Nord (l'APIC)

— Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec)

— Association pour le développement de la recherche et de l'innovation du Québec (ADRIQ)

— Association Professionnelle des Conseillers en Services Financiers (APCSF)

— Association québécoise de l'industrie de la pêche (AQIP)

— Association québécoise de la production médiatique (AQPM)

— Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ)

— Association québécoise des CPE (AQCPE)

— Association québécoise des technologies (AQT)

— Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux (AQESSS)

— Bastien Deschênes

— Benoit Laflamme et Dominique Leblanc

— Benoit Lavigne

— Bobby Tremblay

— Bombardier Inc. et Pratt & Whitney Canada Cie

— Canada Film Capital Corporation

— Capital régional et coopératif Desjardins (CRCD)

— Cédric Gaulin & associées

— Central des syndicats du Québec (CSQ)

— Centre de Collaboration MiQro Innovation (C2MI)

— Centre québécois de formation en fiscalité (CQFF)

— Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM)

— Chantier Davie Canada Inc.

— Chantier de l'économie sociale

— Christian

— Claude Joly

— Claude Samson

— CLD de Marguerite-D'Youville

— Coalition Avenir Québec (CAQ)

— Coalition nationale contre le tabac de contrebande (CNCTC)

— Coalition opposée à la tarification et à la privatisation des services publics

— Coalition québécoise pour le contrôle du tabac

— Coalition québécoise sur la problématique du poids (CQPP)

— Coalition régionale des étudiants de Montréal (CREM)

— Collectif Échec aux paradis fiscaux

— Collectif pour un Québec sans pauvreté

— Comité sur l'avenir industriel

— Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ)

— Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)

— Confédération des associations d'étudiants et étudiantes de l'Université LAVAL (CADEUL)

— Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)

— Confédération des syndicats nationaux (CSN)

— Conférence régionale des élus (CRÉ) de l'Abitibi-Témiscamingue

— Conseil du patronat du Québec (CPQ)

— Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM)

— Conseil québécois de la production de langue anglaise (Quebec English-language Production Council - QEPC)

— Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance (CQSGEE)

— Conseil québécois du commerce de détail (CQCD)

— Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ)

— COTE 100

— Cuisines collectives des Bois-Francs (CCBF)

— Culture Montréal

— Daniel Boisvert

— Daniel DiQuinzio

— Denis Trottier

— ÉCOTECH

— Ericsson

— Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)

— Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)

— Fédération des Associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente (FAEUQEP)

— Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ)

— Fédération des producteurs forestiers du Québec (FPFQ)

— Fédération des propriétaires de bois du Québec

— Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

— Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ)

— Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ)

— Fédération québécoise des municipalités (FQM)

— FIERA Capital

— Finance Montréal

— Fondaction CSN

— Fonds de solidarité FTQ

— France Reny

— François Beaulieu

— Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ)

— Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)

— Gilles Ragault

— Groupe Bouffard

— Groupe CGI Inc.

— Guilde canadienne des réalisateurs du Québec (DGCQC)

— Guilde des musiciens et musiciennes du Québec (GMMQ)

— Hervé Anctil

— Impérial Tobacco Canada

— Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)

— Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS)

— Jean Linteau

— Jean-Claude Tanguay

— Jean-François Robert

— Jean-Pierre Aubry

— Julien Lacombe

— Juste Pour Rire

— Kaibou Production Inc.

— La Boîte à Fanny Inc.

— LASTUSE du Saguenay

— Laurier Saint-Amant

— Lise et Paul Fréchette

— Lisette Boivin

— Louis Dion

— Manufacturiers et Exportateurs du Québec (MEQ)

— Marc Nadeau

— Marc-André Adam

— MESS, Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLPES)

— Moment Factory

— Montréal In Vivo

— Montréal International

— Nick Maltais

— Nicolas Royer

— Normand Ryan Tremblay

— Northforge

— Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ)

— Olivier Brabant, LL.M. Fisc.

— Olivier Jacques et Alain Noël

— Ordre des CPA

— Organisation d'Aide aux Sans-emploi (ODAS - Montréal)

— Patrick D'astous

— Paul Fortin

— Peter Dietsch et Jocelyn Maclure

— PÉTROLIA INC

— Pierre Chaigneau

— Pierre Laval Mathieu

— Pierre Pontbriand

— Pierre-Hugues Vallée

— Pierre-Luc Mathieu

— Projet Genèse

— PwC

— Québécor Média - Groupe TVA

— Québécor Média Inc. - Groupe Archambault

— Québécor Média Inc. - Groupe Sogides inc.

— Raoul J. Pettigrew

— Récif02 Table de concertation des groupes de femmes Saguenay-Lac-Saint-Jean

— Regroupement des assistées sociales et assistés sociaux du Témiscouata (RASST)

— Regroupement des Entreprises engagées en développement des affaires électroniques (EEDAE)

— Regroupement des organismes d'éducation populaire autonome de la Mauricie (ROM)

— Regroupement des partenaires du gouvernement en technologie de l'information (RPGTI)

— Regroupement des producteurs indépendants de cinéma du Québec (RPICQ)

— Regroupement des producteurs multimédias (RPM)

— Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ)

— Réjean Tremblay

— Réseau Capital

— Richter

— Robert Larouche

— Roland Pépin

— Simon Carmichael

— Société de transport de Montréal (STM)

— Sociétés de recherche sous contrat (SRC)

— Spiegel Sohmer

— SWITCH

— Syndicat de professionnelles et professionnels du Gouvernement du Québec (SPGQ)

— Table d'action contre l'appauvrissement de l'Estrie (TACAE)

— Table des Groupes Populaires, Michel Savard, membre du MÉPACQ

— Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles

— Table maricole du Québec et du secteur de la mariculture québécoise

— TAXCOOP CONFERENCE

— Technicolor

— Techno Montréal

— Transfilm International Inc.

— Ubisoft

— Union des artistes (UDA)

— Union des municipalités du Québec (UMQ)

— Union des producteurs agricoles (UPA)

— Universitas

— Vérificateur général du Québec

— Ville de Gatineau

— Ville de Montréal

— Vivian Labrie

— Vivre en ville

— Warner Bros. Games Montréal

— Yvon Robert

— Anonyme 1

— Anonyme 2

— Anonyme 3

ANNEXE 3 : LES ÉTUDES ET RAPPORT EN APPUI AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

❑ Les études

ADES, Julie, et autres. *Fiscalité et aide publique aux entreprises : Revue de la littérature et analyse*, Institut du Québec, novembre 2014.

ALEPIN, Brigitte. *Synthèse de la Conférence « The Impact of Globalisation on Taxation » – Pour le compte de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, Agora Fiscalité, novembre 2014.

CHARLET, Alain, et Stéphane BUYDENS. *L'expérience internationale et les tendances actuelles en matière d'impôt sur la consommation*, novembre 2014.

DUCLOS, Jean-Pierre, et autres. *La fiscalité québécoise et l'incitation au travail*, Chaire de recherche Industrielle Alliance sur les enjeux économiques des changements démographiques, décembre 2014

E&B DATA. *Revue des programmes de crédits d'impôt à la Nouvelle Économie*, décembre 2014.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL. *Tendances récentes et perspectives dans les réformes de l'imposition directe – Note technique préparée à l'intention de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, Département des finances publiques, novembre 2014.

GAGNON, Luc, Jean-François LEFEBVRE et Jonathan THÉORÊT, en collab. avec Réjean BENOIT et Michelle CRAIG. *Modalités et avantages d'une réforme fiscale écologique pour le Québec : Mythes, réalités, scénarios et obstacles*, [Rapport], Groupe de recherche appliquée en macroécologie, novembre 2014.

KESSELMAN, Jonathan Rhys. *La fiscalité et l'incitation à l'épargne des ménages québécois – Document à l'intention de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, novembre 2014.

LARIN, Gilles N., Lyne LATULIPPE et Marwah RIZQY, en collab. avec Carmina CHAN. *La fiscalité internationale et interprovinciale au Québec* – Étude pour la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, novembre 2014.

MONTMARQUETTE, Claude, Matthieu STRUB et Louis LÉVY-GARBOUA. *La tarification des services publics : un mode de financement à privilégier au Québec – Rapport de projet, CIRANO*, novembre 2014.

PINEAU, Pierre-Olivier. *L'électricité au Québec : Faire entrer le secteur dans le 21e siècle – Rapport soumis à la Commission d'examen de la fiscalité québécoise*, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, octobre 2014.

POUYA, Ebrahimi, Marylène ROY et François VAILLANCOURT. *L'incidence de l'impôt sur les bénéfices des taxes sur la masse salariale et des taxes générales sur les transactions : revue des écrits et résultats pour le Canada, 2000-2012 – Rapport de projet*, CIRANO, novembre 2014.

RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON. *Les mesures favorisant l'investissement au Québec – Analyse comparative des pratiques autour du globe*, novembre 2014.

KPMG. *Le soutien fiscal à la R-D au Québec – État des lieux et analyses comparatives avec d'autres territoires*, décembre 2014.

KPMG. *Analyse des mesures fiscales destinées aux entreprises du secteur culturel*, novembre 2014.

ST-CERNY, Suzie. *La fiscalité québécoise et l'utilisation des mesures fiscales destinées aux particuliers – Étude préparée pour la Commission d'examen de la fiscalité québécoise*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, octobre 2014.

WEN, Jean-François, Bev DAHLBY et Ergete FEREDE. *Les implications des distorsions fiscales sur la réforme fiscale au Québec*, novembre 2014.

❑ Le rapport de l'Institut du Nouveau Monde sur les consultations publiques

INSTITUT DU NOUVEAU MONDE. *Forums citoyens sur la fiscalité québécoise – Rapport final présenté à la Commission d'examen de la fiscalité québécoise*, 1er décembre 2014.

SE TOURNER VERS L'AVENIR DU QUÉBEC

Commission d'examen sur la fiscalité
Québec